

A organización do poder local no ordenamento xurídico portugués

A organização do poder local no ordenamento jurídico português

The organization of the local power in the Portuguese legal law



MÁRIO AROSO DE ALMEIDA

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa e da Faculdade de Direito da Universidade Nova de I (Portugal)
malmeida@porto.ucp.pt

Recibido: 21/05/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local e o debate

1. O artigo 6º da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) consagra o princípio da descentralização da administração pública. Resulta deste princípio que o ordenamento jurídico não confia o exercício da função administrativa apenas ao Estado e às entidades que dele dependem —ou seja, à Administração estadual—, mas também a outras pessoas colectivas de substrato populacional, cuja existência supõe o reconhecimento a certas comunidades do direito de prosseguirem os seus próprios interesses através de pessoas colectivas dotadas de órgãos eleitos e, por isso, representativos das respectivas populações¹.

Estas pessoas colectivas correspondem a formas de Administração autónoma em relação ao Estado, porque este não possui poderes de direcção ou superintendência em relação a elas, mas apenas dispõe de poderes de tutela de estrita legalidade, que apenas existem nos casos em que a lei expressamente os prevê e que em caso algum compreendem o poder de revogar decisões ou adoptar decisões em substituição².

Em traços gerais, a Administração Pública portuguesa está, assim, organizada do modo que se passa a descrever³.

1 Em geral sobre o tema da descentralização administrativa, e sua concretização designadamente no plano da administração local, cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª edição, ed. Almedina, Coimbra, 2006, pp. 873 segs.

2 Em geral sobre o tema da administração autónoma na organização administrativa portuguesa, cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 419 segs.

3 Para mais desenvolvimentos, cfr., em geral, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 211 segs.

a) Administração estadual

O Estado é a principal pessoa colectiva pública e desempenha a função administrativa através de um amplo conjunto de serviços, constituídos por funcionários e agentes dependentes do Governo. O Governo é o órgão superior da administração pública do Estado, pelo que, nos termos dos artigos 182º e 199º da CRP, é o órgão que, no âmbito do Estado, responde, em termos gerais, pelo exercício da função administrativa, de garantir a execução das leis e a satisfação das necessidades colectivas.

Para o efeito, o Governo exerce, segundo a terminologia da CRP, um poder de direcção sobre a administração directa do Estado e um poder de superintendência sobre a administração indirecta do Estado (cfr. artigo 199º, alínea d), da CRP), sendo que a *administração directa do Estado* consiste no conjunto dos serviços do Estado, que se estruturam em Ministérios, hierarquicamente subordinados ao Governo; e a *administração indirecta do Estado* é constituída pelos *institutos públicos* e pelas *empresas públicas* que dependem do Estado.

b) Administração regional

De acordo com o n.º 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), o Estado Português “é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

Decorre deste preceito que o Estado Português não é um Estado Federal, mas um Estado unitário. Comporta, contudo, o chamado “regime autonómico insular”. Refere, a este propósito, o n.º 2 do mesmo artigo 6º que “os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”. A matéria é, depois, detalhadamente regulada nos artigos 225º a 234º da CRP.

Diz-se, por isso, que o Estado Português é um Estado unitário, mas parcialmente regional, na medida em que, nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, existe um fenómeno de descentralização político-administrativa, do qual resulta que em cada um dos arquipélagos existe um parlamento, a Assembleia Legislativa Regional, dotado do poder de emanar actos legislativos para a prossecução dos interesses das respectivas regiões, e um Governo regional, que é o órgão executivo regional, órgão superior da administração pública da Região.

As *Regiões Autónomas* são, assim, pessoas colectivas de direito público, sediadas no território dos arquipélagos dos Açores e da Madeira e dotadas de Estatutos Político-Administrativos próprios (cfr. artigo 226º da CRP). Cada uma delas dispõe de uma Assembleia Legislativa e de um Governo (artigo 231º da CRP), e, portanto, de poderes legislativos e políticos próprios (auto-governo), ao lado dos quais surgem os poderes administrativos (cfr. artigo 227º da CRP). Como, em cada Região Autónoma, a função administrativa é, portanto, exercida por um Governo próprio, o Estado não exerce quaisquer poderes de tutela sobre a actividade administrativa presidida por cada Governo Regional.

c) Administração local

As *Autarquias Locais* são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos e sediadas em diferentes parcelas ao longo de todo o território nacional, tanto do continente, como dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (cfr. artigo 235º da CRP).

Existem duas categorias de autarquias locais.

Os *Municípios*, que visam a prossecução de interesses das comunidades radicadas nas áreas dos *concelhos*. Os principais órgãos do Município são a Assembleia Municipal, que aprova o programa de actividades e o orçamento anuais do Município, fiscaliza a actividade da Câmara Municipal, emite regulamentos (as posturas), estabelece tributos (as derramas) e decide sobre as questões mais importantes; a Câmara Municipal, que executa as deliberações da Assembleia Municipal, gere o pessoal e o património municipais e dirige os serviços municipais; e o Presidente da Câmara Municipal, que, para além de presidir às reuniões de Câmara, exerce, nos termos da lei, um amplo conjunto de competências próprias.

As *Freguesias*, que visam a prossecução de interesses das comunidades radicadas em áreas de menor dimensão do que a dos concelhos e cujos principais órgãos são a Assembleia de Freguesia e a Junta de freguesia. A Freguesia surge na sequência da reforma liberal da estrutura do poder local, que ocorreu nos anos 30 do século XIX, como uma forma de compensar a extinção de grande número de municípios, que fez com que em Portugal passasse a existir um número de municípios muito inferior àquele que, por exemplo, ainda hoje existe em Espanha.

A CRP prevê ainda a existência de *Regiões Administrativas*, que visariam a prossecução de interesses de comunidades radicadas em áreas de maior dimensão do que a dos concelhos e cujos principais órgãos seriam a Assembleia Regional e a Junta Regional. Apenas existe, porém, uma Lei-Quadro tendente à sua instituição nos termos constitucionais, sendo que a CRP faz depender a instituição em concreto desta categoria de autarquias locais do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores em referendo de alcance nacional e relativo a cada área regional (cfr. artigos 255º a 262º da CRP).

d) Administração associativa – em particular, as áreas metropolitanas

As *Associações Públicas* são pessoas colectivas públicas de tipo associativo, que podem resultar da associação de outras pessoas colectivas públicas ou ser criadas para assegurar a prossecução de interesses públicos que coincidem com os interesses de determinadas comunidades de pessoas. É o que sucede com as Ordens e as Câmaras profissionais, que são pessoas colectivas de direito público instituídas para garantir a idoneidade dos membros de classes profissionais cuja actividade é considerada de interesse público (como é o caso dos médicos, advogados, farmacêuticos, etc.)

Como não podia deixar de ser, são, entretanto, reconhecidos em Portugal as especificidades das áreas metropolitanas e os problemas que nelas se colocam, do ponto de vista da necessidade de articulação das políticas de planeamento urbanístico, de habitação, de

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

transportes colectivos, etc., para melhor servir as populações dos municípios abrangidos pelas áreas metropolitanas⁴.

No plano organizativo, o legislador português procurou dar resposta ao fenómeno através da instituição de um sistema de associação de municípios, que não perdem a sua individualidade, mas se associam no propósito de cooperarem para a resolução de problemas comuns. Não se optou, assim, pela criação de uma autarquia local de âmbito supramunicipal, investida de uma parcela dos poderes dos municípios, mas pela instituição de associações públicas, que resultam da associação dos municípios por elas abrangidos e visam a prossecução de interesses comuns a esses municípios⁵.

As áreas metropolitanas são dotadas de um órgão deliberativo, a assembleia metropolitana, e de um órgão executivo, a junta metropolitana. A assembleia metropolitana é constituída por 55 membros eleitos, de entre os seus membros, pelas assembleias municipais dos municípios que integrem a área metropolitana. A junta metropolitana é o órgão representativo das câmaras municipais dos municípios que integram a área metropolitana, sendo constituída por todos os presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes, que elegem, de entre si, um presidente e dois vicepresidentes.

As áreas metropolitanas dispõem de quadro de pessoal próprio, aprovado pelas respectivas assembleias, sob proposta da junta metropolitana. O plano de acção e o orçamento da área metropolitana são submetidos pela junta metropolitana à aprovação da assembleia metropolitana no decurso do mês de Novembro. As contas das áreas metropolitanas estão sujeitas a apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas, nos termos da respectiva lei de organização e processo. As áreas metropolitanas têm património e finanças próprios, estando proibidas de proceder a transferências financeiras para os municípios seus associados ou apoiar financeiramente investimentos de interesse estritamente municipal.

Em bom rigor, em Portugal, existem apenas duas áreas com verdadeira dimensão metropolitana: a área metropolitana de Lisboa e a área metropolitana do Porto. Por este motivo, a *área metropolitana de Lisboa* e de *área metropolitana do Porto* são reguladas pela Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto, como uma forma de associação obrigatória do conjunto dos municípios que nela são legalmente identificados, de existência legalmente imposta. As deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, adoptadas dentro do âmbito das suas competências, vinculam os municípios que as integram, não carecendo de ratificação dos órgãos respectivos.

De acordo com o artigo 4º da Lei n.º 46/2008, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto destinam-se à prossecução dos seguintes fins públicos: participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana; promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; articular os investimentos municipais de carácter metropolitano; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN); participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos trans-

4 A propósito, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 616 e 619.

5 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 620, 624 e 631.

portes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos; e planejar a actuação de entidades públicas de carácter metropolitano.

Cabe igualmente às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto assegurar a articulação das actuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas: redes de abastecimento público, infra-estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; rede de equipamentos de saúde; rede educativa e de formação profissional; ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e protecção civil; mobilidade e transportes; redes de equipamentos públicos; promoção do desenvolvimento económico e social; rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer. Cabe ainda às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências que lhes sejam delegadas pelos municípios que as integram. A lei também prevê o exercício de atribuições transferidas pela Administração estadual e o exercício em comum de competências delegadas pelos municípios que as integram.

Em 2003, as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio, vieram, entretanto, introduzir outras formas de *áreas metropolitanas*, que podem resultar da livre associação de municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial, para a melhor cooperação na prossecução dos seus fins comuns, configurando a figura como um género com duas espécies: as *grandes áreas metropolitanas* e as *comunidades urbanas*. As primeiras compreendem a um mínimo de 9 municípios, abrangendo uma população de, pelo menos, 350 000 habitantes; as segundas têm de integrar um mínimo de 3 municípios, com uma população de, pelo menos, 150 000 habitantes⁶.

A instituição em concreto de cada uma destas entidades depende do voto favorável das assembleias municipais dos municípios interessados, sob proposta das respectivas câmaras municipais, devendo ser formalizada por escritura pública. Após a integração numa área metropolitana, os municípios ficam obrigados a permanecer nela por um período de cinco anos, terminado o qual podem abandoná-la, mediante deliberação da respectiva assembleia municipal, aprovada por maioria de dois terços dos membros presentes.

Hoje, existem, assim, as *grandes áreas metropolitanas* do Minho, Aveiro, Viseu, Coimbra e Algarve; e as *comunidades urbanas* de Vale-e-Mar, Trás-os-Montes, Douro, Vale do Sousa, Beiras, Tâmega, Leiria, Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo⁷.

De acordo com o artigo 5º da Lei n.º 9/2003, de 13 de Maio, estas áreas metropolitanas são criadas para a prossecução dos seguintes fins públicos: articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal; planeamento e gestão estratégica, económica e social; gestão territorial na área dos municípios integrantes; e coordenação de actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas áreas de infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público, saúde, educação, ambiente, conservação da natureza e recursos naturais, segurança e protecção civil, acessibilidades e transportes, equipamentos de utilização colectiva, apoio ao turismo e à cultura, e apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer. A Administração central e os municípios podem, entretanto, contratualizar com as áreas metropolitanas a transferência de determinadas atribui-

6 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 624-625.

7 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, p. 630.

ções específicas, mediante o pagamento de contrapartidas destinadas a cobrir os encargos decorrentes da prossecução dessas atribuições.

e) Administração indirecta

A chamada *Administração indirecta* é constituída pelos *institutos públicos* e pelas *empresas públicas*, que têm em comum a circunstância de serem pessoas colectivas que, de um modo ou de outro, dependem do Estado, de uma Região Autónoma ou de uma autarquia local.

Os *institutos públicos* são pessoas colectivas de direito público, de tipo institucional, com personalidade jurídica própria e uma estrutura interna hierarquizada, que são criados pelo Estado, por uma Região Autónoma ou por uma autarquia local para prosseguirem interesses que em princípio caberia prosseguir directamente à entidade que os criou, mas que se entendeu colocar a cargo de entidades de menor dimensão porque a eficaz prossecução desses interesses não se compadece com o peso burocrático da organização interna dos Ministérios.

De acordo com o regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, o conceito de *empresa pública* compreende duas categorias de entidades: as sociedades comerciais de capitais públicos e de interesse colectivo que, embora criadas pelo Estado, por uma Região Autónoma ou por uma autarquia local, são constituídas segundo as regras do Direito Comercial e nas quais a entidade pública que as controla intervém na qualidade de accionista, no âmbito da assembleia geral de sócios, de acordo com as regras do Direito Comercial; e as chamadas *entidades públicas empresariais*, que também têm estrutura empresarial, desenvolvendo actividades económicas com fim lucrativo, mas que têm o estatuto de pessoas colectivas de direito público, que resulta do facto de estarem sujeitas a um regime específico de criação (que se processa por Decreto-Lei) e de organização interna que é regulado por normas de Direito público.

No que toca aos institutos públicos e às entidades públicas empresariais, o Governo (no caso do Estado), através do chamado *Ministro da tutela*, isto é, do Ministro responsável pela área em que a entidade desenvolve a sua actividade, o Governo Regional (no caso da Região Autónoma) ou a Câmara Municipal (no caso do Município) nomeiam e demitem os gestores destas entidades, definem a orientação geral da sua actividade, aprovam o plano de actividades e o orçamento para o ano seguinte e superintendem na respectiva actividade (cfr. artigo 199º, alínea d) da CRP), podendo traçar os objectivos a prosseguir através da emanção de instruções genéricas e de directivas (que fixam metas mas não impõem os meios a utilizar), exercer os poderes de tutela que a lei lhes confira (integrativa: poder de autorizar ou aprovar os actos da entidade tutelada; inspectiva; sancionatória; revogatória e substitutiva) e fiscalizar a legitimidade (legalidade e mérito) do exercício da respectiva actividade.

2. Ressalvada a situação específica das Regiões Autónomas sediadas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, são, assim, dois os principais patamares em que se desdobra a organização administrativa portuguesa em todo o conjunto do território nacional: a Administração estadual, que prossegue a satisfação das necessidades de âmbito nacional; e a Administração local, que resulta de um fenómeno de descentralização administrativa e prossegue a

satisfação de interesses comuns das populações radicadas em circunscrições territoriais de âmbito mais ou menos limitado⁸.

A autonomia do poder local é consagrada com especial intensidade na CRP, que a erige em limite material de revisão constitucional (cfr. artigo 288º, alínea n)) e a assume como um dos elementos estruturantes da organização política do Estado⁹. A matéria da autonomia local é objecto de especial atenção na economia do texto constitucional: desde logo referenciada, no artigo 6º, no âmbito dos princípios fundamentais da CRP, ela é circunstanciadamente consagrada no Título VIII da Parte III, que inscreve as autarquias locais como um dos componentes da organização do poder político¹⁰.

A democracia local concretiza-se na eleição directa, por sufrágio directo e universal, dos órgãos autárquicos representativos das populações locais. A CRP também admite, entretanto, no seu artigo 240º, a realização de referendos, dirigidos a consultar directamente as populações sobre questões de interesse local da “competência exclusiva dos órgãos das autarquias locais”. Deste modo se evita o risco da intromissão das autarquias locais, através da via referendária, no âmbito das competências dos órgãos da Administração estadual¹¹.

Essencial à autonomia do poder local é, entretanto, a extensão muito limitada com que é admitido o exercício de poderes de tutela do Estado sobre as autarquias locais. Na verdade, o Estado exerce poderes muito limitados de tutela sobre a actividade administrativa desenvolvida pelas autarquias locais.

De acordo com o artigo 242º da CRP, a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei. Ora, só em casos pontuais a lei faz depender certas decisões dos órgãos locais de autorização ou aprovação do Governo. Por outro lado, a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, que regula a matéria em termos gerais, não impõe às autarquias locais qualquer dever de informação em relação ao Estado, mesmo no que respeite às decisões mais importantes, nem consagra a possibilidade do exercício, por parte deste, de poderes de fiscalização das decisões concretas dos órgãos autárquicos, mas apenas prevê a realização de inspecções e sindicâncias, de incidência genérica, dirigidas a verificar da conformidade à lei da globalidade da actuação autárquica.

Quando das inspecções e sindicâncias realizadas resultem indícios da prática de irregularidades graves, o Governo participa as situações ao Ministério Público, ao qual compete a propositura, junto dos tribunais administrativos, de acções dirigidas a obter a dissolução dos órgãos colegiais ou a perda de mandato dos titulares de órgãos autárquicos. Embora o artigo 242º da CRP não parecesse exigí-lo, a lei optou, assim, pela integral jurisdicionali-

8 Cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito*.

9 Cfr., por todos, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, Coimbra, ed. Coimbra Editora, 2007, pp. 444-445.

10 Para mais desenvolvimentos, cfr., por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, ed. Coimbra Editora, 1993, pp. 211 segs.

11 Em geral sobre o tema, cfr., por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 272 segs.

zação das medidas tutelares sancionatórias, com o que, em termos efectivos, circunscreve praticamente o controlo tutelar autárquico à tutela inspectiva¹².

3. A autonomia do poder local compreende o poder normativo ou regulamentar. Como estabelece o artigo 241º da CRP, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, nos limites da Constituição, da lei e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar¹³.

As principais matérias são reguladas pela lei, tendo as autarquias locais um campo limitado de intervenção normativo, circunscrito à execução das leis. Mas, para além do que é objecto de regulação legal, as autarquias locais dispõem de um amplo poder regulamentar próprio, que se estende a todas as matérias que respeitem aos interesses próprios das populações respectivas, e se concretiza na emanação dos chamados *regulamentos autónomos*, que são regulamentos independentes, isto é, regulamentos que não se reportam ao conteúdo de um acto legislativo anterior, mas apenas necessitam de lei atributiva da competência subjectiva e objectiva para a sua emissão: a chamada *lei habilitante*. A exigência de base legal para a emanação de regulamentos independentes autárquicos, que decorre do artigo 112º da CRP, parece satisfazer-se, porém, com a mera previsão dos poderes normativos dos órgãos autárquicos que constam das leis que, em termos gerais, regulam o quadro das atribuições e competências das autarquias locais, sem necessidade de lei que, caso a caso, as habilite à emanação de cada regulamento¹⁴.

Discute-se, entretanto, a questão da admissibilidade da emanação de regulamentos autónomos das autarquias locais em áreas de reserva de competência legislativa, designadamente em domínios que contendam com direitos, liberdades e garantias. Embora a questão seja controvertida, o entendimento hoje prevalecente parece ser o de que, em certas condições, as autarquias locais, no exercício do seu poder regulamentar próprio, podem emanar regulamentos autónomos em matéria de reserva de lei, designadamente quando estejam em causa direitos fundamentais, desde que intervenham apenas em relação a domínios periféricos ou a aspectos de pormenor, que deixem intocado o núcleo essencial dos direitos em causa¹⁵.

Mais controvertida ainda é a questão de saber se, à face dos princípios constitucionais da descentralização e da subsidiariedade, existe uma *reserva de regulamento autónomo*, que torne inconstitucionais as normas legais ou as normas regulamentares emanadas pela

12 Para mais desenvolvimentos, com outras referências, cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 501 segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 882 segs.

13 Em geral sobre o tema dos regulamentos no ordenamento jurídico português, e, em particular, sobre o enquadramento dos regulamentos autónomos, cfr., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, "Os regulamentos no ordenamento jurídico português", in *Estudos comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, vol. I, ed. Almedina, Coimbra, 2008, pp. 503 segs. e 523-525.

14 Cfr., por todos, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Autonomia regulamentar e reserva de lei", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1984, p. 22; SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, ed. Almedina, Coimbra, 1987, p. 267.

15 Para o quadro do problema, cfr., com diferentes perspectivas, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, pp. 21 segs.; SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, pp. 270 segs.; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., ed. Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 895.

Administração estadual que ponham em causa o núcleo essencial de autonomia do poder regulamentar próprio que é constitucionalmente reconhecido às autarquias locais¹⁶.

Os regulamentos que o Governo possa emanar no exercício dos seus poderes de tutela (artº 242º da CRP) prevalecem, em todo o caso, sobre os regulamentos das autarquias locais. Esses regulamentos devem ser, porém, regulamentos de estrita execução da legislação sobre as autarquias locais, prevista no artigo 237º, n.º 1, da CRP. Com efeito, o artº 242º da CRP refere-se apenas a uma tutela de legalidade: ora, só a legislação prevista no artigo 237º, n.º 1, da CRP pode impor-se às autarquias locais no âmbito da respectiva autonomia.

4. A autonomia do poder local integra, nos termos constitucionais, a dimensão financeira. Como estabelecem os artigos 238º e 254º da CRP, as autarquias locais têm património e finanças próprias¹⁷.

A grande maioria das receitas das autarquias locais provém de transferências do Orçamento do Estado, que se processam de acordo com rigorosos critérios de repartição fixados pela Lei das Finanças Locais. A repartição das receitas entre o Estado e as autarquias locais concretiza-se, assim, de acordo com um modelo que privilegia as transferências do Estado, modelo esse que promove a equitativa repartição de recursos entre localidades mais ricas e mais pobres, mas limita a capacidade de adequação das receitas ao modelo de despesa¹⁸.

Os municípios também têm, entretanto, poder tributário, dispondo, assim, de receitas provenientes de tributos por eles impostos, nos termos fixados pela lei. A isto acresce o direito, que lhes é constitucionalmente reconhecido, de participarem nas receitas provenientes de certos impostos arrecadados pelo Estado. De harmonia com a Carta Europeia da Autonomia Local, a legislação portuguesa configura, com efeito, como receita própria dos municípios o produto dos impostos locais, assim como de certos impostos de âmbito nacional, na parte em que sejam cobrados na respectiva circunscrição territorial. Os municípios têm, assim, poder tributário, que se concretiza no poder de criarem impostos, nos termos e condições fixados na lei, e também lhes corresponde a titularidade da receita proveniente da arrecadação de certos impostos de âmbito nacional, no que respeita à quota-parte correspondente à receita cobrada na respectiva circunscrição territorial. A parcela mais significativa da receita tributária municipal provém precisamente dos impostos de âmbito nacional cuja receita, em cada circunscrição municipal, está legalmente reservada ao respectivo município¹⁹.

Por outro lado, as receitas próprias dos municípios incluem as provenientes da gestão do seu património e as cobradas, a título de *taxas, tarifas e preços*, pela prestação concreta de serviços públicos, pela utilização de bens do domínio público ou pela remoção de obstáculos jurídicos ao comportamento dos particulares, através da emissão de autorizações ou licenças²⁰.

16 Para a circunstanciada análise das questões controvertidas referenciadas no texto, com referências actualizadas, cfr., por todos, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 485 segs.

17 A propósito, cfr., por todos, JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", in *Revista Jurídica da Universidade Portucalense* n.º 9 (2002), pp. 38 segs.

18 Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 460-461.

19 Para mais desenvolvimentos, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", pp. 40 segs.

20 Para mais desenvolvimentos, cfr. ainda JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", pp. 47 segs.

Uma das mais importantes manifestações da autonomia patrimonial das autarquias locais concretiza-se na faculdade de que dispõem os municípios de criarem empresas municipais e intermunicipais. De acordo com o vigente estatuto do sector empresarial local, decorrente da Lei n.º 53-f/2006, de 29 de Dezembro, estas empresas assumem o estatuto de sociedades comerciais, em conformidade com o Código das Sociedades Comerciais, e só podem desenvolver actividades correspondentes às atribuições das autarquias, com exclusão daquelas que revistam natureza exclusivamente administrativa ou não tenham viabilidade económica. Os eventuais défices destas empresas são contabilizados na dívida da correspondente autarquia local, de acordo com as regras de consolidação financeira, que visam impedir que as autarquias utilizem estas empresas como um expediente dirigido a ultrapassar os limites legalmente impostos ao respectivo endividamento²¹.

5. Como estabelece a CRP nos seus artigos 235º e seguintes, o poder local é exercido por *autarquias locais*, que são entes territoriais de natureza administrativa, dotados de órgãos representativos das respectivas populações. Como já foi dito, são duas as categorias de autarquias locais que, presentemente, existem em Portugal: os *municípios*, de mais amplo âmbito territorial, e as *freguesias*, de âmbito territorial mais restrito²².

De acordo com o artigo 237º da CRP, as atribuições e a organização das autarquias locais locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. Presentemente, a matéria é objecto de duas leis: a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. No que se refere, porém, à inventariação dos interesses públicos de âmbito local, que às autarquias locais cumpre prosseguir, estas leis limitam-se apenas a prever o essencial, sem esgotarem, naturalmente, a matéria. Múltiplas são, na legislação em geral, as leis que, ao regular cada matéria, prevêem incumbências das autarquias locais ou conferem poderes aos respectivos órgãos. É, assim, normal a lei conferir atribuições e competências às autarquias locais sempre que regula matérias administrativas. Por outro lado, o legislador deve ter em conta os interesses próprios das populações locais, estabelecendo que as tarefas administrativas devem ser preferencialmente exercidas pelas entidades que estão mais próximas dos cidadãos: impõem-no os princípios da descentralização e da subsidiariedade, a que fazem apelo o artigo 6º e o artigo 237º da CRP²³.

Na síntese de *António Cândido de Oliveira*, pode dizer-se que a autonomia local se concretiza principalmente nos seguintes domínios: ordenamento do território e urbanismo; prestação de serviços e construção de equipamentos úteis para as populações locais; licenciamento ou autorização de actividades privadas que possam pôr em perigo a segurança, comodidade e condições de salubridade das populações. É assim que compete aos municípios a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território e o licenciamento

21 Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, p. 461-462.

22 Para mais desenvolvimentos, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 497 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 240 segs.

23 Em geral sobre o tema, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 479 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 257 segs.

das obras particulares, ou a construção de habitação social, estabelecimentos escolares do ensino básico, centros de saúde e estruturas de apoio à infância e à terceira idade²⁴.

6. Para os menos familiarizados com o ordenamento jurídico português, a figura da *freguesia* suscita particular curiosidade. Será, por isso, útil explicar que são limitados os recursos humanos, técnicos e financeiros de que dispõem as freguesias, assim como também é limitado o alcance das suas atribuições.

A assembleia de freguesia é directamente eleita pelos cidadãos eleitores e o presidente do órgão executivo, que é a junta de freguesia, é o cidadão que encabeçou a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia. Os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, sendo que nas freguesias com 5 000 ou menos eleitores há dois vogais, nas freguesias com mais de 5 000 eleitores e menos de 20 000 eleitores há quatro vogais e nas freguesias com 20 000 ou mais eleitores há seis vogais (cfr. artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

A título exemplificativo (cfr. artigos 17.º e 34.º da Lei n.º 169/99), contam-se entre as competências dos órgãos das freguesias: administração das águas públicas que por lei estão sob jurisdição da freguesia; promover referendos locais, nos termos da lei; aprovar taxas e fixar o respectivo valor, nos termos da lei; participar em empresas de capitais públicos de âmbito municipal, para a prossecução de actividades de interesse público ou de desenvolvimento local, cujo objecto se contenha nas atribuições da freguesia; aprovar posturas e regulamentos com eficácia externa, necessários à boa execução das atribuições cometidas à freguesia; regulamentar a apascentação de gado, na respectiva área geográfica; participar, nos termos a acordar com a câmara municipal, no processo de elaboração e no inquérito público dos planos municipais de ordenamento do território; gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; gerir e manter parques infantis públicos; gerir, conservar e promover a limpeza dos cemitérios pertencentes à freguesia; conceder terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas, assim como declará-los prescritos a favor da freguesia, nos termos da lei e após publicação de avisos, quando não sejam conhecidos os proprietários ou se mostrem abandonados; conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários; promover a conservação de abrigos de passageiros existentes na freguesia e não concessionados a empresas; colaborar com os sistemas locais de protecção civil e de combate aos incêndios; fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar; executar as operações de recenseamento eleitoral, bem como as funções que lhe sejam cometidas pelas leis eleitorais e dos referendos; proceder ao registo e ao licenciamento de cães e gatos; apoiar ou participar no apoio, pelos meios adequados, a actividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra; proceder à administração ou à utilização de baldios sempre que não existam assembleias de compartes, nos termos da lei dos baldios; lavrar termos de identidade e justificação administrativa; passar atestados nos termos da lei; colaborar com outras entidades no domínio da protecção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos, designadamente em operações de socorro e assistência em situações de catástrofe e calamidade públicas; determinar a instrução de processos de

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

24 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 296-298.

contra-ordenação e proceder à aplicação das correspondentes sanções, nos termos da lei; informar a câmara municipal sobre a existência de edificações degradadas ou que ameacem desmorronar-se e solicitar a respectiva vistoria.

Mas, de um modo geral, pode dizer-se que, no respeito pelos limites decorrentes das tarefas legalmente atribuídas a outras entidades, como os Municípios, as Freguesias podem desenvolver uma importante actividade no domínio da prestação de serviços à comunidade²⁵. Essa actividade esbarra, porém, com os limites decorrentes da escassez dos recursos técnicos, humanos e financeiros disponíveis. Na verdade, e ao contrário do que sucede com os Municípios, as Freguesias dispõem de recursos escassos e de uma autonomia financeira limitada. Em todo o caso, a Lei das Finanças Locais passou, desde 1998, a consagrar um regime de transferências directas do orçamento do Estado para as Freguesias e a permitir-lhes contrair empréstimos de curto prazo, dentro de determinados limites²⁶.

7. Como referiu o Tribunal Constitucional português no seu Acórdão n.º 358/92, os Municípios são a autarquia local por excelência. Os mais importantes domínios da actividade administrativa local estão legalmente reservados aos Municípios, o que se compreende, na medida em que eles possuem a dimensão e, por conseguinte, o complexo de recursos financeiros, humanos e técnicos mais adequados para a realização das correspondentes tarefas²⁷. Por este motivo, já foi afirmado na doutrina “que de autonomia local verdadeira só podemos falar, no nosso país, a propósito dos municípios”, uma vez que “as freguesias desempenham um papel pouco significativo no conjunto da administração pública portuguesa e as regiões administrativas não existem ainda. A este propósito, escreve-se até que, «em certo sentido, falar de *poder local* é falar de *poder municipal*»”²⁸.

A título exemplificativo, podem ser indicadas, de entre as mais significativas incumbências dos Municípios: elaboração dos planos municipais de ordenamento do território; prestação de serviços como o abastecimento de água, a recolha de lixo, o abastecimento de energia eléctrica, os transportes públicos, ainda que todos estes serviços possam ser atribuídos a privados em regime de concessão; iluminação pública; transporte e acção social escolares; construção e manutenção de estradas municipais, escolas, habitações sociais, bibliotecas e outros equipamentos culturais e desportivos, parques de estacionamento, estações de tratamento de resíduos e águas residuais; regulamentação do trânsito, do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, higiene de alimentos e bebidas, afixação de publicidade, etc²⁹.

Como determina a CRP, os Municípios dispõem de dois órgãos fundamentais: uma assembleia dotada de poderes deliberativos, a Assembleia Municipal, e um órgão colegial executivo, a Câmara Municipal. Embora a CRP não lhe faça qualquer referência, a doutrina

25 Cfr., a propósito, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 346-348.

26 Cfr., a propósito, JOSÉ CASALTA NABAIS, “O quadro jurídico das finanças locais em Portugal”, pp. 59-60.

27 Neste sentido, cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 257-258. Cfr. também DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 525 segs.

28 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, p. 298, que, no segmento final, cita GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, p. 904.

29 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 332-334. Para a circunstanciada análise, a este propósito, do regime introduzido pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 549 segs.

aponta, contudo, o Presidente da Câmara Municipal como um dos mais relevantes órgãos do Município³⁰.

- a) A Assembleia Municipal é constituída por uma maioria de membros eleitos directamente, mas também nela têm assento os presidentes das juntas de freguesia existentes na área do Município. Assim, em princípio, o número total dos seus membros é igual ao dobro do número das freguesias existentes na área do Município mais um. O número de membros eleitos directamente não pode ser, contudo, inferior ao triplo do número de membros da respectiva câmara municipal (cfr. artigo 42º da Lei n.º 169/99).

A Assembleia Municipal é uma espécie de parlamento local, ao qual compete acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais, assim como das associações e federações de municípios, empresas, cooperativas, fundações ou outras entidades em que o município detenha alguma participação no respectivo capital social; aprovar referendos locais; votar moções de censura à câmara municipal, em avaliação da acção desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros; aprovar os regulamentos do município com eficácia externa; aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respectivas revisões; apreciar o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e respectiva avaliação, bem como apreciar e votar os documentos de prestação de contas; aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos; estabelecer, nos termos da lei, as taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos; aprovar as deliberações respeitantes ao exercício dos poderes tributários conferidos por lei ao município; autorizar a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis de valor mais elevado; municipalizar serviços; autorizar o município, nos termos da lei, a criar fundações e empresas municipais e a aprovar os respectivos estatutos, bem como a remuneração dos membros dos corpos sociais, assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, fixando as condições gerais da participação; autorizar o município, nos termos da lei, a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e a criar ou participar em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, em quaisquer dos casos fixando as condições gerais dessa participação; aprovar, nos termos da lei, a criação ou reorganização de serviços municipais; aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços do município, nos termos da lei; autorizar, nos termos da lei, a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respectivas condições gerais; aprovar os planos necessários à realização das atribuições municipais; aprovar os planos municipais de ordenamento do território; e deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal e sobre a afectação ou desafectação de bens do domínio público municipal, nos termos e condições previstos na lei (cfr. artigo 53º da Lei n.º 169/99).

30 Para a circunstanciada análise do tema, também na perspectiva histórica e comparatística, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 562 segs.

Como, porém, a Câmara Municipal dispõe de uma legitimidade própria, que lhe advém da eleição dos seus membros por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes na área do Município, a Assembleia Municipal não tem o poder de a destituir, nem a qualquer dos seus membros. O máximo que pode fazer é recusar a aprovação do orçamento e do plano de actividades proposto pela Câmara, e aprovar moções de censura, mediante as quais pode exprimir o seu juízo negativo sobre a actuação da Câmara Municipal ou de qualquer dos seus membros³¹.

b) A Câmara Municipal é, como foi dito, um órgão colegial executivo. Dá-se, porém, a particularidade de que os seus membros são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes na área do Município. Trata-se, por outro lado, de um órgão colegial cujos membros são proporcionalmente eleitos, de acordo com o método de *Hondt*, pelo que não existe homogeneidade política na sua composição, que se assemelha à de um pequeno parlamento.

A Câmara Municipal é constituída pelo presidente da Câmara Municipal, que é o primeiro candidato da lista mais votada, e pelos chamados *vereadores*, que são 16 na cidade de Lisboa, 12 na cidade do Porto, 10 nos Municípios com mais de 100 000 eleitores, 8 nos Municípios com mais de 50 000 eleitores, 6 nos Municípios com mais de 10 000 eleitores e 4 nos Municípios com menos de 10 000 eleitores (cfr. artigo 57º da Lei n.º 169/99).

A governação do Município é assegurada pelo presidente da Câmara Municipal e pelos vereadores que este escolhe para exercerem funções em regime de permanência (tempo inteiro ou meio tempo: cfr. artigo 58º da Lei n.º 169/99), assumindo a responsabilidade por cada uma das diferentes áreas de actividade da responsabilidade do Município (os chamados *pelouros*). Ficam na oposição à governação, dentro da própria Câmara Municipal, os vereadores sem pelouro, que não exercem funções em regime de permanência, competindo-lhes participar nas reuniões da Câmara Municipal e proceder à fiscalização da actividade desenvolvida pelo presidente da Câmara e pelos vereadores em regime de permanência³².

O sistema de governo municipal tem sido, ao longo dos anos, objecto de acesa discussão, sendo evidentes as dificuldades de funcionamento que resultam da circunstância da ausência de homogeneidade política da Câmara Municipal ou mesmo da possibilidade, em muitos casos, de formar coligações estáveis, uma vez que a composição da Câmara Municipal resulta de um acto eleitoral directo, que não admite recomposições em função de eventuais acordos entre as forças políticas concorrentes à eleição. Tem sido preconizada a modificação deste sistema de governo e têm sido avançadas diversas propostas de alteração, sem que, no entanto, tal modificação se tenha concretizado³³.

31 Sobre a matéria, cfr., por todos, a ponderada análise de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 310-312.

32 Sobre os diversos aspectos inventariados no texto, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 581 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 312-314.

33 Para a circunstanciada análise do tema, com outras referências, cfr., por todos, JOÃO CAUPERS, "Lição das provas de agregação. Governo Municipal – na fronteira da legitimidade com a eficiência?", in *Themis – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Ano V, n.º 8, 2004, pp. 251-281.

Entre as competências da Câmara Municipal, contam-se: deliberar sobre a locação, aquisição e alienação de bens móveis e de bens imóveis até determinado valor, assim como da aquisição de serviços; fixar as tarifas e os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados; apoiar ou comparticipar no apoio à acção social escolar e às actividades complementares no âmbito de projectos educativos, nos termos da lei; organizar e gerir os transportes escolares; deliberar sobre a atribuição de subsídios; aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços; deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição; deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos; proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos, nos termos da legislação aplicável; deliberar sobre a deambulação e extinção de animais nocivos; declarar prescritos a favor do município os jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas instalados nos cemitérios de propriedade municipal que se mostrem abandonados; criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal; promover e apoiar o desenvolvimento de actividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a actividade económica de interesse municipal; deliberar sobre as formas de apoio à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos; apoiar ou comparticipar no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra; apoiar e participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos; deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes; conceder licenças nos casos e termos estabelecidos por lei, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos; realizar vistorias e executar a actividade fiscalizadora atribuída por lei; ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas; emitir licenças, matrículas, livretes e transferências de propriedade e respectivos averbamentos e proceder a exames, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos; administrar o domínio público municipal, nos termos da lei; e propor ao Estado, nos termos da lei, a declaração de utilidade pública de imóveis, para efeitos da sua expropriação para fins de interesse municipal (cfr. Artigo 64º da Lei n.º 169/99).

- c) Como já foi dito, embora a CRP não lhe faça qualquer referência, a doutrina indica, hoje, o Presidente da Câmara Municipal como um órgão e, em termos práticos, como o mais relevante dos órgãos do Município, ao qual a lei atribui, directamente, um amplo e muito importante conjunto de competências próprias, que acrescem àquelas, também muito numerosas, que nele podem ser delegadas pela Câmara Municipal³⁴.

Como, de modo lapidar, explica *António Cândido de Oliveira*, “a não inclusão do Presidente da Câmara entre os órgãos do município na Constituição da República e, depois, na Lei das Autarquias Locais exprime uma preferência pela presença, neste nível

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / o debate

34 Cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 586-589.

de Administração Pública, de órgãos colegiais sobre órgãos individuais. Temeu-se, por certo, que os Presidentes da Câmara assumissem demasiados poderes com prejuízo de uma maior participação democrática nas decisões locais. Porém, o esquema encontrado – órgão colegial executivo não homogéneo e Presidente eleito directamente – não funcionou no sentido pretendido e o Presidente foi assumindo um papel de importância sempre crescente, que o legislador foi acompanhando, e que fez dele a primeira figura do município”³⁵.

O protagonismo do Presidente da Câmara resulta, na verdade, do facto de que, para além de ser eleito directamente, ele possui, entre outros, os poderes de escolher os vereadores a tempo inteiro, beneficia, frequentemente, de extensos poderes delegados que pode subdelegar em qualquer vereador e é titular de importantes competências próprias, como: promover as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação; proceder aos registos prediais do património imobiliário do município; promover a execução das obras municipais; conceder licenças ou autorizações de utilização de edifícios; embargar e ordenar a demolição de obras, construções ou edificações efectuadas sem licença ou com inobservância das condições legais e regulamentares; ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada; conceder licenças policiais ou fiscais, de harmonia com o disposto nas leis e regulamentos; determinar a instrução de processos de contra-ordenação e aplicar as correspondentes sanções, nos termos da lei; conceder terrenos nos cemitérios de propriedade do município para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas.

35 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 315-316.

A Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local

La 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

The Law 5/2014, of the 27th of May, of urgent measures derived from the coming into force of the Law 27/2013, of the 27th of December, of Rationalization and Sustainability of the Local Administration

47
Regap

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

RAQUEL B. BAHILLO VARELA

Funcionaria da Administración local con habilitación de carácter nacional, subescala secretaria-intervención e secretaria, categoría de entrada (Galicia, España)
raquel.bahillo.varela@xunta.es

Recibido: 17/11/2014

Resumo: *Análise da Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local. A resposta do lexislador galego ante o desconcerto xerado polo novo sistema competencial local imposto pola normativa básica foi máis alá do seu desenvolvemento, reinterpretando a súa literalidade á luz do carácter bifronte deste réxime xurídico.*

Palabras clave: *Galicia; desenvolvemento; competencias municipais; racionalización; propias; delegadas; impropias.*

Resumen: *Análisis de la 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. La respuesta del legislador gallego ante el desconcierto generado por el nuevo sistema competencial local impuesto por la normativa básica ha ido más allá de su desarrollo, reinterpretando su literalidad a la luz del carácter bifronte de este régimen jurídico.*

Palabras clave: *Galicia; desarrollo; competencias municipales; racionalización; propias; delegadas; impropias.*

Abstract: *Analysis of the Law 5/2014, of May 27th, of urgent measures derived from the entry into force of the Law 27/2013, of December 27th, of rationalization and sustainability of the Local Administration. The response of the Galician legislator before the confusion generated by the new system competencial police officer imposed by the basic*

regulation has gone beyond the development reinterpreting the literality of the basic norm in the light of the two-faced character of this juridical regime.

Key words: Galicia; I develop; municipal competitions; rationalization; own; delegates; improper.

Índice: 1 *Introdución.* 2 *Competencias propias.* 2.1 *Configuración da enumeración do artigo 25.2 da LRBL como un numerus apertus.* 2.2 *Exclusión da retroactividade na aplicación da LRSAL.* 2.3 *Atribución aos municipios de competencias propias despois da entrada en vigor da Lei 27/2013.* 3 *Delegación de competencias nos municipios.* 4 *Competencias das entidades locais distintas das propias e atribuídas por delegación.* 4.1 *Ámbito de aplicación do réxime xurídico das competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación: “Novas competencias”.* 4.2 *Requisitos materiais aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.* 4.3 *Requisitos formais aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.* 4.3.1 *Procedemento de emisión dos informes preceptivos para o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.* 5 *Cooperación e colaboración entre a Administración Autonómica e Local.* 6 *A cooperación mediante consorcios e convenios administrativos.* 7 *Asunción pola Comunidade Autónoma de Galicia das Competencias en materia de educación, saúde e servizos sociais.* 8 *Conclusións.* 9 *Bibliografía*

1 Introducción

A modificación do art. 135 da Constitución e a aprobación da lei orgánica anunciada polo mesmo, a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira (LOEPSF), consecuencia das recomendacións europeas de redución do déficit e endebedamento, supoñen un fito transcendental, un antes e un despois, no noso ordeamento xurídico do que se derivan gran parte das reformas legislativas emprendidas polo actual Goberno do Estado, entre as que se atopa a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local (LRSAL). Norma que xorde, en boa medida, do contexto de crise económica que se vive no noso país no momento do seu debate, tramitación e aprobación; norma que anuncia que as medidas que establece pretenden unha redución do gasto público cuantificada en oito mil millóns de euros para o período 2014/2019.

A patoloxía do sistema local fora detectada polo municipalismo practicamente desde a aprobación da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local (LRBL), demandando incansablemente o seu remedio, esta patoloxía consistía na asunción polos municipios das chamadas “competencias impropias” sen a garantía da suficiencia financeira, o que xeraba para as arcas municipais unha carga, que se transformou en insoportable coa ruptura da burbulla inmobiliaria.

O sistema de distribución competencial existente provocaba situacións de concorrencia competencial, duplicidades, déficit; en suma, rebélase disfuncional, polo que para curar esta patoloxía a LRSAL propón a supresión das competencias impropias e a eliminación dos gastos que as soportaban.

Catro son os obxectivos declarados pola LRSAL na súa Exposición de Motivos: a racionalización da estrutura organizativa da administración local; o reforzamento do control económico-orzamentario; a potenciación da iniciativa económica privada, obviando intervencións administrativas e trámites desproporcionados; e a clarificación das competencias municipais, evitando o solapamento na actuación das Administracións, situacións de concorrencia e competencia, a duplicidade na prestación de servizos, o que dá lugar á redución substancial do ámbito competencial dos municipios e o incremento das funcións de

coordinación e control dos entes provinciais. Obxectivos que a lei resume no slogan *unha Administración, unha competencia* concluíndo que: *“As entidades locais non deben volver asumir competencias que non lles atribúe a lei e para as que non conten co financiamento axeitado. Polo tanto, só poderán exercer competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública”*

Aínda cando a reivindicación histórica do municipalismo foi dar solución ao problema das chamadas, mal chamadas, *competencias impropias* e do gasto ocasionado polo seu exercicio, o remedio ofrecido polo lexislador básico á situación económica e patoloxías das entidades locais, mediante a redución da súa autonomía, non satisfizo as aspiracións de ningún dos afectados e xerou unha grande oposición e importantes diferenzas interpretativas ante o recorte á autonomía constitucionalmente recoñecida a estas entidades.

Abordaremos neste artigo a análise da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local, isto é, a reacción/solución do lexislador galego ante o desconcerto xerado pola entrada en vigor da LRSAL.

A norma galega non se limita ao desenvolvemento, aínda que parcial,¹ do novo marco común establecido polo Estado, mediante esta regulación descártase a interpretación proposta polo Consello do Estado² e polo propio Ministerio de Facenda e Administracións Públicas³, como sinala o profesor Víctor Zafra⁴; preténdense solucionar as lagoas do novo sistema ofrecendo unha interpretación acorde coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional sobre a autonomía local; disípanse as dúbidas interpretativas; soluciónanse os problemas ocasionados pola inexistencia dun réxime transitorio claro; e mitígase o impacto da norma sobre o sistema prestacional e os dereitos dos veciños dos municipios galegos. Utilizando as palabras empregadas polo lexislador galego *“evítase que a inexistencia dunha normativa de desenvolvemento produza resultados indesexables ou disfuncionalidades no funcionamento dos indicados servizos públicos que prexudiquen á cidadanía.”*

Na súa prolixa e didáctica Exposición de Motivos a Lei 5/2014 lembra ao operador xurídico que o réxime de competencias debe ser interpretado á luz do sistema constitucional, tomando como eixe central da reforma o artigo 2 da LRBRL, que define e delimita o contido da garantía constitucional da autonomía local⁵, ao recoñecer ás entidades locais un dereito xenérico de intervención alí onde se substancien cuestións que poidan afectar aos intereses locais, para cuxa efectividade a lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas, reguladoras dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional

1 Do contido da LRSAL unicamente é obxecto de desenvolvemento autónómico a nova regulación do sistema competencial dos municipios e de maneira meramente accidental establécese unha precisión en materia de réxime disciplinario e nomeamentos provisionais dos funcionarios da administración local con habilitación de carácter nacional.

2 Ditame do Consello de Estado 567/2013 de 26 de xuño, sobre o Anteproxecto de Lei sometido á súa consideración de data 24 de maio de 2013.

3 Nota explicativa da Reforma Local do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas de 5 de marzo de 2014.

4 ZAFRA VICTOR MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sustentabilidad de la Administración Local, La Administración al día, INAP.*

5 Garantía constitucional da autonomía local sustentada nos artigos 137, 140 e 141 da CE.

de competencias, deberán asegurar aos municipios e ás provincias o seu dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, de conformidade cos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e, como engade agora a reforma, con estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira.

Por outra parte, déixase claro que o carácter bifronte do réxime local supón que tanto o Estado como as Comunidades Autónomas (CCAA) son titulares de competencias sobre o mesmo, malia a “recentralización” realizada na lexislación básica⁶, neste sentido, a Disposición Adicional Terceira da LRBRL, refírese ás competencias autonómicas en materia de réxime local e establece que as disposicións desta lei son de aplicación a todas as comunidades autónomas, sen prexuízo das súas competencias exclusivas en materia de réxime local asumidas polos seus Estatutos de Autonomía, no marco da normativa básica estatal.

A norma autonómica fai fincapé no seu Preámbulo, nos títulos competenciais ao abeiro dos cales se ditan estas normas: sendo o artigo 149.1, nos seus apartados 14 e 18, o título que sustenta á LRBRL, isto é “Facenda Xeral e débeda do Estado” e “Bases do réxime xurídico das Administracións Públicas e Procedemento Administrativo Común” correspondendo á Comunidade Autónoma de Galicia a competencia exclusiva en materia de “Réxime Local” ao abeiro do artigo 27.2 do Estatuto de Autonomía e a “tutela financeira” en base ao artigo 47 do Estatuto.

A lei galega de medidas urxentes “comprende”, polo tanto, que a LRSAL é norma básica, e que como tal fixa o marco que o lexislador sectorial ten que desenvolver. O lexislador autonómico reproduce na Exposición de Motivos da Lei 5/2014, de 27 de maio, a coñecida xurisprudencia do Tribunal Constitucional en relación á autonomía local citando literalmente parte da sentenza 214/1989, de 21 de decembro, que sinala que a función constitucional encomendada ao lexislador estatal é a de garantir os mínimos competenciais que dotan de contido e efectividade a garantía da autonomía local, que non se descende á fixación analizada de tales competencias, pois o propio Estado non dispón de todas elas. De aí que esa ulterior operación quede deferida ao lexislador competente por razón da materia, respectando as bases estatais, argumentos en base aos cales, se sostén con toda claridade que a LRBRL non articula un modelo pechado de atribución de competencias, xa que a garantía da autonomía local que corresponde ao lexislador básico é unha garantía de mínimos, non de máximos, establecendo polo tanto o artigo 25.2 un *numerus apertus* de materias sobre as que o lexislador sectorial ha de atribuir competencias aos municipios.

Convén precisar que esta norma, tramitada polo procedemento de urxencia, nace con vocación de transitoriedade, anunciándose xa desde a súa Exposición de Motivos que será substituída por unha futura lei de Administración Local de Galicia, isto é, nace unicamente para solucionar os inaprazables problemas do novo sistema competencial municipal establecido pola LRSAL, remitindo a un momento posterior a regulación por lei autonómica das restantes adaptacións á normativa básica do réxime local galego, por iso, a súa Disposición Final Primeira dispón que: “O Goberno presentará ao Parlamento, dentro do prazo de

6 VELASCO CABALLERO FRANCISCO, *El Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: Límites constitucionales*. Disponible na internet na web da Deputación Provincial de Zaragoza.

seis meses desde a entrada en vigor do novo sistema de financiamento autonómica e das facendas locais, un proxecto de reforma da Lei de Administración Local de Galicia, para a actualización e adaptación da normativa autonómica vixente de réxime local, que integrará a regulación prevista na presente lei.

O contido da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, céntrase no desenvolvemento do novo sistema competencial municipal, recibindo especial atención a regulación do exercicio de novas competencias polos municipios distintas das propias ou atribuídas por delegación.

2 Competencias propias

Como expón Manuel Zafra⁷ a LRSAL, no seu artigo 7, clasifica as competencias das entidades locais fixando a orde de prelación no seu exercicio paralelamente á garantía do seu financiamento. A clarificación das competencias locais que a LRSAL establece como obxectivo, en liña cos principios de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, parte da clasificación das mesmas en competencias propias e delegadas, introducindo agora unha terceira categoría de carácter residual, as competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.

A definición das competencias propias que recolle o artigo 7 non sufriu modificación, configurándose como aquelas que se determinan por lei e se exercen en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación na súa programación e execución coas demais Administracións Públicas.

As modificacións do artigo 25 da LRBRL formulan cuestións de calado, en ningún caso pacíficas, como o carácter de *numerus clausus* ou *apertus* da enumeración do artigo 25.2 ou a suxeición da lexislación sectorial anterior á entrada en vigor da LRSAL ás garantías e requisitos, procedementais e substantivos, que debe cumprir, coa nova redacción dada a este artigo, as leis de atribución de competencias propias. Estas cuestións abórdanse polo desenvolvemento normativo autonómico ofrecendo unha interpretación ás mesmas que a día de hoxe non é pacífica nin unánime.

2.1 Configuración da enumeración do artigo 25.2 da LRBRL como *numerus apertus*

Como indicamos a Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, sostén sen titubos que a LRBRL “*non articula un modelo pechado de atribución de competencias locais*”, ao sinalar, no seu Preámbulo, que a garantía da autonomía local que corresponde ao lexislador básico é unha garantía de mínimos, non de máximos,

⁷ ZAFRA VICTOR MANUEL, ZAFRA VICTOR, MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Administración al día, INAP.

non establecendo polo tanto o artigo 25.2 un *numerus clausus* de materias sobre as que o lexislador sectorial ha de atribuir competencias⁸.

Esta lectura, unánime nos desenvolvementos normativos que as CCAA realizan á LRSAL, é argumentada polo lexislador galego, o seu razoamento fundaméntase no sistema constitucional de distribución de competencias en materia local e na consideración do “dereito de autonomía” nos termos establecidos polo artigo 2 da LRBRL, cuxa redacción se mantén practicamente en idénticos termos, tras a reforma, engadindo a necesidade de respectar na intervención local en defensa dos seus intereses, aos principios xa establecidos, os derivados da LOEPSF, de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, sendo este artigo o “*eixe fundamental do sistema*”.

Non son os expostos os únicos argumentos a favor da interpretación ofrecida polo lexislador autonómico, a estes, hai que engadir que o artigo 25.2 da LRBRL tamén mantén en esencia a súa redacción orixinaria, incluída a expresión “en todo caso”, do que se deduce que o Estado e as Comunidades Autónomas deberán necesariamente, nas materias enumeradas, atribuir competencias aos municipios para que a norma poida considerarse conforme ao “bloque de constitucionalidade”, o que non exclúe o recoñecemento deste dereito de intervención en materias non recollidas na enumeración do mesmo, xa que a maioría das aquí enumeradas son competencia autonómica⁹.

A tramitación parlamentaria da LRSAL bota luz sobre este extremo. O Anteproxecto da LRSAL establecía na súa Disposición Transitoria Novena:

“As competencias distintas das previstas nos artigos 25.2 e 27 da Lei 7/1985 Reguladora das Bases de Réxime Local que ata a entrada en vigor desta Lei viñeran exercendo os Municipios só poderán seguir exercéndoas se cumpren co previsto no apartado 4 do artigo 7 da Lei 7/1985”.

Tras a lectura desta disposición queda meridianamente claro que o Anteproxecto entendía como “competencias impropias” aquelas que non fosen propias, enumeradas no artigo 25.2, ou delegadas, pero esta disposición suprimiuse na redacción final da lei, cobrando relevancia, tal e como sostén o profesor Zafra¹⁰ a expresión “en todo caso”.

A interpretación a favor do *numerus apertus* é asumida agora polo Goberno, isto dedúcese da Nota Explicativa da Reforma Local, de 5 de marzo, publicada na web do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas¹¹ e das discrepancias expostas pola Comisión de Seguimento de Actos e Disposición das Comunidades Autónomas, na súa reunión de 26 de xuño

8 Se ben é certo, que a normativa básica permite agora que o lexislador sectorial realice un “retranqueo” das competencias municipais, ao minugar a garantía institucional da autonomía municipal, reducindo as competencias que asigna aos municipios respecto da redacción inicial do artigo 25.2 da LRBRL.

9 Isidro Valencia Villarrubia, sostén que esta tese parece derrubarse ao dispoñer o Estado, sen reparo ningún, de competencias autonómicas nas Disposicións Transitorias Primeira, Segunda e Terceira e na Disposición Adicional Décimo Quinta, pero parece máis atinada unha interpretación máis coherente e compatible co sistema constitucional, nun intento de salvar da “inconstitucionalidade” parte do texto básico. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO e PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ. *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Primeira edición, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Las Rozas, 2014. Páx. 97.

10 ZAFRA VICTOR MANUEL, *op. cit.*

11 Na Nota Explicativa do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas á LRSAL, en relación ás competencias propias, sinálase que *sen prexuízo do que poidan prever as leis sectoriais estatais e autonómicas, o apartado 2 do art.25 LRBRL recolle as materias sobre as que se poden exercer competencias propias que poden desenvolver os municipios*.

de 2014, na que se examinou a Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local¹².

Seguen a existir importantes detractores desta interpretación, tal é o caso do Consello Consultivo, que tanto no seu Ditame 567/2013, sobre o Anteproxecto de 26 de maio, como no máis recente 338/2014 solicitado polo Alcalde de Barcelona, mantén que o artigo 25.2 da LRBRL recolle unha enumeración exhaustiva e pechada de competencias propias. Tamén a FEMP e un importante sector da doutrina¹³ sosteñen que o art. 25.2 establece unha listaxe pechada de competencias propias que teñen os municipios a partir da entrada en vigor da LRSAL.

2.2 Exclusión da retroactividade na aplicación da LRSAL

O lexislador galego entende que as competencias que o lexislador sectorial autonómico veu atribuíndo e as que atribúa nun futuro aos municipios deben considerarse como “competencias propias” cos efectos e alcance que a este concepto se lle dá no artigo 7 LRBRL, sostendo xa na súa Exposición de Motivos que esta é a interpretación máis acorde coa Constitución e co Estatuto de Autonomía e que a mesma derivaría da propia LRBRL, pois no seu artigo 2 refírese expresamente a que para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente, “a lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias”.

Neste sentido a Federación de Municipios de Cataluña¹⁴, ao igual que boa parte da doutrina, mantén que a entrada en vigor da LRSAL, *non pode actuar como se supuxese unha “refundación absoluta do sistema de gobernos locais en España” que o lexislador local básico non escribiu sobre unha “folla en branco”*. Pretender esa lectura (*imposible constitucionalmente*) sería tanto como concibir que toda a lexislación sectorial autonómica tería quedado “desprazada” por ese novo marco básico.

Esta é a lectura que fai o lexislador galego na Disposición Adicional Primeira da Lei 5/2014, de 27 de maio:

“As competencias atribuídas ás entidades locais pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, continuarán exercéndoas elas, rexéndose pola indicada lexislación ou, no seu caso, polo dereito estatal aplicable como supletorio....”

Sinala o Preámbulo da Lei galega que non poden impoñerse ás normas aprobadas con anterioridade á entrada en vigor da lei básica, requisitos previstos no artigo 25 da mesma que entende unicamente de aplicación ás leis aprobadas tras a reforma, como os de previsión da

12 Na invitación ao inicio do procedemento do art.33.2 da Lei 2/1979, de 3 de outubro, do Tribunal Constitucional.

13 MEDINA GUERRERO, MANUEL. *La reforma del régimen local*. Primeira edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pág. 42, sinala que os municipios non teñen máis competencias propias que as derivadas da listaxe do artigo 25.2 LRBRL impedíndose así a ata o de agora posible ampliación das mesmas que puidesen acordar as CCAA en exercicio das competencias conferidas polos seus respectivos estatutos.

14 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña. *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local* 2014, pág. 8. Dispoñible na web da Federación de Municipios de Cataluña.

dotación financeira, cando as competencias propias das entidades locais veñen sustentadas polo actual sistema de financiamento, cuxa modificación se anuncia pola propia reforma.

Convén diferenciar estas competencias exercidas ao abeiro da lexislación sectorial existente con anterioridade á reforma do suposto das actividades completarias executadas ao abeiro do derogado artigo 28 da LRBRL, xa que no primeiro caso e non no segundo, trátase de competencias atribuídas normativamente, que sustentan o sistema prestacional do noso “Estado Social” e os correlativos dereitos dos cidadáns, polo que a inexistencia dunha regulación clara e dun réxime transitorio, como o que si se establece para as competencias en educación, cultura e servizos sociais, non é base suficiente para poñer en perigo un dos piares do noso Estado. Entendo que esta aclaración, na que insiste o artigo primeiro ao falar da atribución de “novas” competencias, é o leitmotiv, non só da norma galega, senón de todas e cada unha das normas autonómicas ditadas en desenvolvemento da modificación da lei básica¹⁵.

Soster a aplicación retroactiva da LRSAL, como nos hembra a Exposición de Motivos da Lei Galega, supón atentar contra o principio de continuidade dos servizos públicos locais, contradicindo ademais o disposto na Disposición Transitoria Segunda da LRBRL, que sinala que ata tanto non se dite a lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas de conformidade co disposto no artigo 25.2, “*os municipios conservarán as competencias que lles atribúe a lexislación sectorial vixente na data de entrada en vigor desta Lei*”. Polo tanto, ante a ausencia dun dereito transitorio expreso, na norma estatal, a fonda modificación que suporía a aplicación retroactiva do artigo 25.2 LRBRL non pode facerse sen ter en conta a situación transitoria que implica ter que reducir ou non, dependendo da vontade de cada Comunidade Autónoma, os ámbitos materiais de competencias propios dos municipios, ata situalos no mínimo establecido na LRBRL. Polo tanto deben ser os titulares da competencia material, o Estado ou a CCAA, os que adapten a lexislación sectorial para adecuar ou ampliar as competencias.

2.3 Atribución aos municipios de competencias propias despois da entrada en vigor da Lei 27/2013

O artigo 1 da Lei 5/2014, partindo da consideración do art. 25.2 da LRBRL como unha “garantía de mínimos da autonomía local”, regula os requisitos formais e materiais aos que deben suxeitarse as leis autonómicas de atribución de “novas competencias”¹⁶, para o caso de que de acordo coa distribución constitucional de competencias corresponda á Comunidade Autónoma de Galicia tal atribución.

Os requisitos substantivos aos que se suxeita a atribución de competencias propias son os seguintes:

15 Neste sentido é bastante gráfica a denominación da norma da Rioja, “Ley 2/2014, de 3 de junio, para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja” (BOE núm. 154, de 25 de xuño).

16 Con esta expresión o lexislador galego quere subliñar a irretroactividade da modificación operada pola LRSAL.

- a) A necesidade de respectar o disposto no artigo 2 da LRBRL¹⁷ así como de avaliar a conveniencia da implantación de servizos locais¹⁸, conforme aos principios de descentralización, eficiencia, estabilidade e sostenibilidade financeira, aos que engade o principio de máxima proximidade da xestión á cidadanía, lexitimando a actividade pública local cando o ámbito municipal sexa o máis axeitado para a prestación de acordo coa Carta Europea de Autonomía Local, non quixo prescindir o lexislador autonómico deste principio, que curiosamente é o único dos enumerados no artigo 2 que non reproduce o artigo 25.3 da LRBRL.
- b) Garantirase que non se produce unha atribución simultánea da mesma competencia á Administración da Comunidade Autónoma.
- c) Deberá preverse a dotación dos recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira das entidades locais sen que iso poida levar consigo, en caso ningún, un maior gasto das administracións públicas.

Formalmente isto supón que o anteproxecto de lei debe acompañarse de:

- a) Memoria económica elaborada pola consellería competente por razón da materia na cal se reflecta o impacto da nova atribución de competencias sobre os recursos financeiros das administracións públicas afectadas e o cumprimento dos principios de eficiencia, estabilidade e sostenibilidade.
- b) Dos informes da consellería competente en materia de facenda e da consellería competente en materia de administración local, nos que analizará o cumprimento dos requisitos aos que se suxeita a atribución de novas competencias propias aos municipios.

Asúmese por parte do lexislador autonómico o cambio cualitativo operado polo art. 25 da LBRL tras a súa reforma, que esixe ao lexislador sectorial, que na elaboración das leis que leven consigo a atribución de competencias se valoren os principios de descentralización, eficiencia, sostenibilidade e non duplicidade e garanta de maneira efectiva a suficiencia financeira das novas atribucións.

3 Delegación de competencias nos municipios

A Lei 5/2014 desenvolve brevemente as previsións do novo réxime de delegación de competencias, efectuando unha remisión á norma básica, aos seus artigos 7 e 27, e á Lei 5/1997, de Administración Local de Galicia (LALGA) lembrándonos a vixencia desta norma, nesta materia non afectada pola “derrogación tácita”.

A remisión á LALGA rescata no réxime xurídico da delegación, resultante da combinación de normativa básica e de desenvolvemento, as “omisións conscientes” da LRSAL en relación á redacción orixinaria da LRBRL como: a de esixencia de que a mesma afecte aos inte-

17 A referencia ao artigo 2 da LBRL que non se establece no artigo 25.2, querendo o lexislador galego insistir novamente na consideración do mesmo como eixe sobre o que pivota o sistema competencial.

18 A lei galega comete o mesmo erro que a norma básica ao identificar ou confundir as competencias cos servizos, como se as competencias unicamente se puidesen plasmar ou concretar en servizos.

reses propios dos municipios, ou a necesidade de que a delegación mellore a participación cidadá ou proximidade como un obxectivo da mesma, así como o respecto á autonomía municipal no seu exercicio, o que supón volver a situar a delegación de competencias no plano das relacións de igualdade e non de xerarquía, consecuencia dos cambios lexislativos¹⁹, por esta razón o réxime xurídico resultante da conxunción bases-desenvolvemento axústase ao establecido polo artigo 4.5 da Carta Europea de Autonomía Local²⁰.

O artigo 2 da norma galega, que regula a delegación de competencias engade ao artigo 27 da LRBRL a precisión de que poderán ser obxecto de delegación, ademais das competencias enumeradas polo mesmo calquera outra sempre que as leis da Comunidade Autónoma non tivesen atribuído a súa titularidade aos municipios como propias, isto é, configura a delegación como un sistema residual, seguindo as recomendacións do Consello de Europa que proclama que a atribución de competencias delegadas aos municipios representa unha lectura reducionista da autonomía local. Esta previsión, xunto coa Disposición Adicional Primeira da norma autonómica, resollen un dos debates ocasionados pola entrada en vigor da LRSAL, ao deducirse de ambas as dúas disposicións, sen esforzo interpretativo ningún, que as competencias atribuídas pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da LRSAL son competencias propias dos municipios aínda cando se refiran ás materias enumeradas no artigo 27²¹.

En relación ao procedemento, a norma autonómica precisa que a delegación se producirá por decreto do *Consello da Xunta*, previa aceptación expresa por parte dos municipios receptores.

O proxecto de decreto acompañarase dunha memoria económica que garantirá o cumprimento dos novos obxectivos da delegación de competencias: eficiencia na xestión, eliminación de duplicidades e a adecuación á lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, con esta mesma finalidade, engádese a necesidade de emisión dos informes da consellería competente en materia de facenda e administración local que analizarán o cumprimento destes principios.

A suficiencia financeira garéntese esixindo que a delegación se acompañe de dotación orzamentaria axeitada e suficiente, nos orzamentos da Administración da Comunidade Autónoma, para cada exercicio económico, sendo nula sen a devandita dotación e para reforzala recolle a necesaria inclusión no decreto de delegación da cláusula de garantía de cumprimento do artigo 57 bis da LRBRL.

19 José Ignacio Morillo-Velarde Pérez explica como a nova regulación da delegación de competencias que agora recolle a LRBRL supuxo situar a Comunidades Autónomas e Entidades Locais nun plano de desigualdade, suxeitándose estas relacións ao principio de xerarquía. QUINTANA LÓPEZ, TOMAS E CASASES MARCOS ANABEL. *La reforma del régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Primeira edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, páx. 95.

20 O artigo 4.5 da Carta Europea de Autonomía Local establece "*En caso de delegación de poderes por unha autoridade central ou rexional, as Entidades locais deben gozar no posible da liberdade de adaptar o seu exercicio ás condicións locais*".

21 Así, por exemplo, son competencias propias as atribuídas aos municipios pola Lei 9/2013, de 19 de decembro, do Emprendemento e da Competitividade Económica de Galicia, en materia de espectáculos públicos, artigos 39 e seguintes, en materia de control e inspección das actividades comerciais, artigos 23 e seguintes; ou as enumeradas no artigo 60 da Lei 13/2008, de 3 de decembro, de Servizos Sociais de Galicia.

4 Competencias das entidades locais distintas das propias e das atribuídas por delegación

Como xa expuxemos, un dos catro obxectivos da reforma operada pola LRSAL é solucionar o problema das denominadas “competencias impropias”²² e así a Exposición de Motivos conclúe sinalando que: “As entidades locais non deben volver a asumir competencias que non lles atribúe a lei e para as que non contén co financiamento axeitado. Polo tanto, só poderán exercer competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública”.

Este testemuño recóllese polo lexislador galego convertíndoo no obxecto central da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local, ao que lle dedica nove dos seus once artigos. O núcleo da regulación autonómica é o desenvolvemento do procedemento e condicións ás que o artigo 7.4 da LRBRL, na súa nova redacción, suxeita o exercicio dunha nova categoría competencial: “as competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación”.

4.1 Ámbito de aplicación do réxime xurídico das competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación: “novas competencias”

O lexislador galego dá por sentado que este réxime xurídico ao que se haberá de suxeitar o exercicio das competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación non é de aplicación a aquelas que se veñen exercendo amparándose na cláusula xeral de atribución de competencias do artigo 25.1 da LRBRL²³, nin nas denominadas “competencias complementarias” do artigo 28, suprimido pola reforma da LRBRL, xa que as mesmas se amparaban nun título xurídico para o seu exercicio e propiamente non eran actividades “duplicadas”, senón complementarias, mediante as que os concellos, como administración máis próxima, suplían as carencias das prestacións doutras administracións satisfacendo así as demandas dos seus veciños²⁴, e como sinalamos no apartado segundo deste artigo, non será de aplicación ás competencias atribuídas como propias pola lexislación sectorial autonómica anterior á entrada en vigor da LRSAL.

O artigo 3 da Lei 5/2014, de 27 de maio, emprega “intencionadamente” a mesma expresión que o art. 7.4 concretando que o que se está regulando é o exercicio de “novas competencias” distintas das propias e das atribuídas por delegación. Afastándose abertamente do criterio manifestado na “Nota Explicativa da Reforma Local do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas”:

22 Ata o momento no que o Consello de Estado censurou esta acepción no seu ditame 567/2013 de 26 de xuño, o que provocou a súa substitución na LRSAL pola de “competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación”.

23 O profesor José Luis Carro Fernández-Valmaior es uno de los máis destacados representantes da doutrina que sostiene que o artigo 25.1 da LRBRL (al menos na redacción anterior a su reforma pola LRSAL) establece una verdadeira cláusula general de competencia municipal. *A cláusula general de competencia municipal* Anuario do Goberno Local, núm. 1, 2001, págs. 37-60.

24 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña, *op. cit.*, pág. 16-23.

“Neste sentido e no caso de competencias que xa se viñeran exercendo con relación á solicitude de informes preceptivos previstos, todas as competencias que, á entrada en vigor desta Lei, non sexan propias ou delegadas de acordo cos mecanismos de atribución de competencias sinalados, deben ser obxecto de valoración nos termos que sinala este artigo.”

Tamén a FEMP veu entendendo que eses informes se deben solicitar para aquelas competencias impropias “sobrevidas” a partir das definicións do novo marco normativo, isto é, que non sexa competencia propia ou delegada segundo os novos orzamentos normativos.

É a primeira das dúas discrepancias á Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, formulada polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, na Comisión de Seguimento de Actos e Disposicións das Comunidades Autónomas, que de non resolverse na Comisión Bilateral convocada, desembocará nun recurso de inconstitucionalidade fronte á mesma. O Ministerio argumenta que as “novas competencias” ás que fai referencia o artigo 7.4 *in fine*, debe entenderse no sentido de que calquera competencia, prestación de servizos ou realización de actividades que desde a entrada en vigor da LRSAL non poida cualificarse como competencia propia ou delegada debe cualificarse como nova e someterse aos requisitos materiais e trámites procedementais establecidos polo artigo 7.4 da LRBRL que non recolle ningunha excepción á súa aplicación. Entende que unha interpretación contraria suporía afirmar que as entidades locais poden exercer competencias e prestar servizos sen título xurídico que as ampare e sen sostenibilidade financeira, disfuncionalidade que pretende evitarse coa reforma levada a cabo pola LRSAL, que faría inviable o modelo de atribución competencial establecido polo lexislador básico.

Esta tese que predica “efectos retroactivos” deste sistema, ofrece, porén, puntos débiles que se enumeran e razoan no *“Vademécum sobre a Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local”*²⁵, argumento que comparte o lexislador galego, o que provoca que se decante pola interpretación oposta.

A primeira das obxeccións formuladas é de carácter formal e fai referencia ao sistema de fontes do Dereito. As leis, tal como indica expresamente o artigo 2.3 do Título Preliminar do Código Civil, *“non terán efecto retroactivo se non dispuxeren o contrario”*, o que desbota *ab initio* a aplicación do réxime xurídico do artigo 7.4 da LRBRL ao exercicio de competencias, prestación de servizos e realización de actividades que se viñan desenvolvendo con anterioridade á norma. A maior abondamento é o propio artigo 7.4 o que fala, en efecto, “de novas competencias”.

En contra do que aduce o Ministerio debe sosterse que estas competencias, servizos e actividades, ata o día 31 de decembro de 2013, tiñan título xurídico amparábaas nos artigos 25.1 e 28 da LRBRL polo que unha interpretación gramatical e lóxica nos leva a concluir que non se pode esixir a paralización da municipal en tanto non se emitan os informes que se prevén como “previos e perceptivos” en relación a aquelas actuacións que lexitimamente viñan exercendo os concellos ao abeiro da normativa aplicable. Que estas actividades se atopen agora nunha situación *“fóra de ordenación”* non significa que imperativamente deba someterse aos requisitos establecidos polo artigo 7.4 LRBRL.

25 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña, *op. cit.*, páxs. 21-23.

A isto hai que engadir o dato, nada menor, da supresión do texto definitivo da Disposición Transitoria Novena que figuraba no anteproxecto que obrigaba a avaliar as competencias impropias exercidas polos municipios nun prazo de tres meses desde a súa entrada en vigor.

Nestes casos nos que a competencia, actividade ou servizo se viñese exercendo ou prestando con anterioridade á entrada en vigor da LRSAL será o propio concello o que deberá avaliar se a prestación de competencias non propias nin delegadas cumpre cos parámetros de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira e se concorre ou non duplicidade en relación a competencias, actividades ou servizos desenvolvidos por outras Administracións Públicas.

A norma define positiva e negativamente o concepto de “novas competencias”, así establece que nos atoparemos ante o “exercicio de novas competencias” sometidas aos requisitos materiais e formais do artigo 7.4 da LRBRL cando:

1. Se inicie un procedemento para o establecemento de servizos de nova planta de conformidade co artigo 297.2 da Lei 5/1997, de 22 de xullo, de Administración Local de Galicia.
2. En procedementos de modificación dos servizos xa establecidos para a realización de novas actividades prestacionais, cando non constitúan desenvolvemento, execución ou non tendan á consecución dos fins das competencias atribuídas como propias ou das competencias que se exerzan por delegación.
3. No exercicio da actividade de fomento polas entidades locais mediante o establecemento de subvencións cando non constitúan desenvolvemento, execución ou non tendan á consecución dos fins das competencias atribuídas como propias ou das competencias que se exerzan por delegación.

O artigo 3.3 fai unha enumeración exemplificativa do que non se entenderá como exercicio de “novas competencias” respecto das que se exclúe a aplicación do artigo 7.4 da LRBRL:

1. A continuidade na prestación dos servizos xa establecidos.
2. A continuidade da actividade de fomento xa establecida en exercicios anteriores así como a realización de novas actuacións de fomento que foran xa establecidas nos proxectos de establecemento de servizos obxecto dos informes de inexistencia de duplicidades e sostenibilidade financeira previstos nesta lei.
3. A modificación da regulamentación dos servizos, das súas modalidades de prestación ou da situación, deberes e dereitos das persoas usuarias con arranxo ao artigo 297 da Lei 5/1997, cando non levara consigo a realización de novas actividades prestacionais polos servizos xa establecidos ou, aínda que as levara consigo, non supuxesen unha modificación substancial das condicións de prestación do servizo, da realización da actividade ou do seu financiamento, de acordo co establecido nesta lei, ou ben o seu exercicio non supuxese a asunción de novas obrigas financeiras para a entidade local de acordo coa memoria económica xustificativa que deberá incluírse no expediente.
4. A concorrència a convocatorias de subvencións ou axudas, así como a formalización de convenios de colaboración de concesión de subvencións, para que as entidades

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

locais realicen con carácter conxuntural actividades de información, de asesoramento, de orientación, de mellora da empregabilidade e formativas, e outras actividades que non supoñan a creación de novos servizos municipais de acordo co artigo 297 da Lei 5/1997. Tampouco se entenderá como exercicio de novas competencias a realización das actividades citadas unha vez obtida a subvención.

5. As obras, servizos, axudas, adquisicións ou subministros de emerxencia, a causa de acontecementos catastróficos, situacións que supoñan grave perigo ou necesidades que afecten directamente á seguridade pública.
6. A colaboración entre administracións entendida como o traballo en común para a solución daqueles problemas, tamén comúns, que puidesen formularse máis alá do concreto reparto competencial nos distintos sectores da acción pública, de acordo co artigo 193.2 da Lei 5/1997.
7. O auxilio administrativo, de acordo co disposto no artigo 193.4 da Lei 5/1997.
8. Os premios que se outorguen sen solicitude previa do beneficiario.

4.2 Requisitos materiais aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación

O exercicio destas “novas competencias impropias” non se prohíbe senón que se suxeita ao cumprimento dos requisitos materiais e formais establecidos no artigo 7.4 da LRBR.

Os requisitos materiais do artigo 7.4, que se reproducen no artigo 3.1 da lei galega, son²⁶: que non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública.

En relación ao concepto de sustentabilidade financeira, a lei galega remite ao establecido na Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria, polo tanto, tal e como establece o artigo 5 da Lei 5/2014, entenderase que o exercicio das novas competencias, actividades e servizos pon en risco o conxunto da Facenda local cando a súa realización poida superar a capacidade da entidade local para financiar os seus compromisos de gasto presentes e futuros.

É o concepto duplicidade sen dúbida o que xera máis confusión. Tal e como advirte o ditame do Consello de Estado este termo “*é vago e impreciso, sen un contido xuridicamente delimitado, cuxa inclusión no Anteproxecto, desprovista de ulteriores criterios que acousten o seu significado, produce un efecto perturbador da seguridade xurídica que debe de evitarse*”, por iso a lei galega perfila máis este concepto identificándoo coa “execución simultánea dos mesmos servizos ou actividades por outra Administración pública” ao que se engade que para determinar se existe ou non duplicidade débese atender aos concretos

²⁶ Debemos lembrar que o Anteproxecto da Lei de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local establecía tres requisitos materiais “que non se poña en risco financeiro a realización das competencias propias, que non haxa duplicidades coas competencias autonómicas, e se garanta a sustentabilidade financeira das novas competencias”.

servizos ou actividades que se pretenden realizar, en atención aos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia e ás súas características e alcance, atendendo en particular á satisfacción da demanda non cuberta plenamente polos servizos existentes.

Aínda cando o artigo 4 pode servir de guía ao intérprete da norma para identificar un suposto de duplicidade de actuación entre dúas administracións públicas podería terse establecido un concepto directo e claro como o que ofrece o artigo 5.3 do Decreto-lei 7/2014, de 20 de maio, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local da Comunidade Autónoma de Andalucía, que considera que *“ existe execución simultánea do mesmo servizo público ou duplicidade cando conflúen a Administración da Xunta de Andalucía e a entidade local sobre unha mesma acción pública, actividade ou servizo, proxectados sobre o mesmo territorio e sobre as mesmas persoas, sen que teñan as actuacións e servizos que pretenda levar a cabo a entidade local a consideración de complementarios dos que realice a administración autonómica”*.

Á vista da definición de duplicidade é obvio que en moi raras ocasións estaremos ante un suposto de execución simultánea de competencias polo que se se cumpre cos principios de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira cumpriranse os condicionamentos aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación.

4.3 Requisitos formais aos que se suxeita o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación

Os requisitos procedementais para o exercicio da nova competencia que garanten a inexistencia de duplicidades e a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal son dous informes previos e vinculantes:

- Da Administración que teña atribuída a tutela financeira sobre a sostenibilidade financeira da nova competencia. Este corresponde á Consellería de Facenda da Xunta de Galicia como titular da competencia de tutela financeira sobre as entidades locais galegas.
- Da Administración competente por razón de materia no que se sinala a inexistencia de duplicidades, que no caso de que sexa a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, será emitido pola consellería competente en materia de administración local, previa consulta á consellería competente por razón da materia.

4.3.1 Procedemento de emisión dos informes preceptivos para o exercicio de competencias distintas das propias ou atribuídas por delegación

Con carácter previo á implantación do servizo, á modificación substancial dos servizos xa establecidos para a realización de novas actividades prestacionais ou á aprobación do plan estratéxico de subvencións, os municipios deberán presentar solicitude destes informes dirixida á consellería competente en materia de administración local; a esta solicitude acompañaráselle a seguinte documentación:

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

1. Memoria de alcaldía na que se xustifique: o interese da entidade local na actuación por afectar directamente ao círculo dos seus intereses, a capacidade de xestión da entidade local en relación coa forma concreta prevista da prestación do servizo ou a realización da actividade.

Así mesmo, debe de xustificarse neste documento a relación de prestacións e actividades previstas en aplicación dos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e a estricta suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira.

Por último, deberá facer referencia ás características proxectadas na actividade, réxime xurídico previsto para o servizo, alcance das prestacións previstas en favor da cidadanía e á futura regulación dos aspectos de carácter xurídico, económico e administrativo da prestación do servizo.

2. Para a xustificación da sostenibilidade financeira deberá acompañarse da seguinte documentación:

- Liquidación consolidada do exercicio inmediato anterior, xunto co respectivo informe de intervención sobre o cumprimento do obxectivo de estabilidade, regra de gasto e débeda.
- Situación actual da débeda viva, con desagregación das operacións vixentes e soletas de amortización.
- Orzamento do exercicio vixente xunto co informe de intervención sobre o cumprimento do obxectivo de estabilidade, regra de gasto e débeda.
- Informe de intervención sobre cumprimento da estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira coas novas competencias. Resulta chamativo que o lexislador autonómico incorpore novamente a necesidade deste informe de intervención esixido polo Anteproxecto da Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local e que se suprimiu seguindo a recomendación do Consello de Estado²⁷.
- Desagregación e importes das aplicacións orzamentarias correspondentes á futura competencia ou servizo.
- Calquera outra documentación que se solicite pola consellería de Facenda, necesaria a efectos de emitir o informe sobre sostenibilidade financeira.

Recibidas as solicitudes de informe, a consellería competente en materia de administración local, remitirallas á consellería competente por razón da materia, no caso de tratarse dunha competencia da Comunidade Autónoma Galega, para que emita a consulta relativa á existencia ou non de duplicidade e á consellería competente en materia de facenda.

27 O Consello de Estado sinala no seu informe 567/2013 que “Finalmente, debería reconsiderarse a existencia de que o interventor da entidade local emita un informe sobre a sostenibilidade financeira das novas competencias, habida conta de que o ámbito no que naturalmente van a desenvolverse as competencias improprias é o que en cada caso definirá o lexislador sectorial autonómico, ou o que resulte do que previamente establecera, o que aconsella que sexan as Comunidades Autónomas as que deban en tales casos determinar se se dan as condicións precisas para garantir o cumprimento do mencionado principio de sostenibilidade financeira”.

A lei galega establece un prazo máximo de tres meses para a emisión destes informes, non obstante prevé a posibilidade de tramitación dos mesmos mediante un procedemento urxente, cando concorran razóns de interese público que o aconsellen, que suporá a redución destes prazos á metade dos prazos establecidos para o procedemento ordinario, de conformidade co disposto no artigo 50 da Lei 30/1992, de 26 de novembro. Vencido o prazo máximo sen resolución expresa o silencio previsto pola norma é negativo a efectos de impugnación do acordo presunto en vía contencioso administrativa.

Os informes terán carácter vinculante, polo que a entidade local non poderá proceder ao exercicio da competencia, ou establecemento do novo servizo ou a prestación da nova actividade se os informes son negativos.

A norma galega prevé a posibilidade de que os informes establezan condicións para o exercicio das actividades ou a prestación de servizos, condicións que se establecerán co fin de garantir a sostenibilidade financeira e a inexistencia de duplicidades. Esta previsión obedece a que, como nos lembra o Consello de Estado no seu ditame 567/2013, *“na concepción da Lei Orgánica 2/2012, a sostenibilidade financeira non é algo que vaia referido a actuacións particulares senón ao conxunto da Facenda da entidade de que se trate; e non é algo estático que caiba garantir ex ante, senón que máis ben se refire a unha situación dinámica á que se debe tender e que ha de manterse. Por iso, non é correcto desde o punto de vista técnico esixir que se garanta a sostenibilidade financeira como condición previa a unha determinada actuación, senón que debería imporse a obriga de verificar que tal actividade non pon en risco a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal”* durante todo o período no que se exerzan as “competencias impropias”, xa que non debemos esquecer que o novo réxime competencial impón unha prelación na actuación municipal debéndose atender en primeiro termo aos servizos mínimos e competencias atribuídas polo lexislador e unha vez que estea garantida a viabilidade financeira das mesmas poderá prestar novos servizos cumprindo os condicionamentos do artigo 7.4 da LRBRL²⁸.

A norma autonómica pecha a regulación deste procedemento exonerando de responsabilidade, fronte a todos, á Comunidade Autónoma nos supostos nos que a entidade local decida, por calquera circunstancia, voluntaria ou involuntaria, deixar de prestar os servizos nos que se manifestaba o exercicio da competencia sometida a avaliación previa por ela mesma, ou altere a calidade dos mesmos.

Como unha manifestación ou concreción desta exención de responsabilidade establécese que para o suposto de que por parte do Concello, en exercicio da súa autonomía, decidise desenvolver unha actividade ou prestar un servizo no espazo competencial autonómico, ao abeiro do disposto no artigo 7.4 da LRBRL, e polo tanto, en virtude do mesmo, a Comunidade Autónoma emitise informe de duplicidade, a desatención da “competencia impropia” ou o abandono do servizo non implicará o cambio de titularidade da responsabilidade a favor da Comunidade Autónoma, preservando a súa potestade de autoorganización e autonomía para decidir sobre a planificación e exercicio das súas competencias.

Parte da doutrina entendeu que o procedemento que deseña a norma galega limita aínda máis a iniciativa municipal para o exercicio de competencias impropias mediante a esixencia

28 Sobre este extremo pode consultarse o traballo de José Manuel Díaz Lema *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2012 páxs. 47-91.

de documentación desproporcionada e inustificada, tendo en conta o obxecto dos informes preceptivos, o que daría lugar a un verdadeiro control de oportunidade²⁹. É certo que a documentación que debe acompañar a solicitude se regula descendendo a un nivel “case regulamentario” pero parece necesario que a memoria bote todos os datos precisos para un atinado pronunciamento sobre a existencia ou non de duplicidade co alcance que á mesma outorga o artigo 4, definindo e concretando as características, alcance e réxime xurídico das prestacións, servizos ou actividades proxectadas, pero en caso ningún poderá exercerse con ocasión da emisión destes informes preceptivos un control xenérico ou indeterminado, debendo de ampararse este control na necesaria preservación dos intereses xerais que aquí se identifican cos principios de non duplicidade e a preservación da sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal cuxa tutela se encomenda á Comunidade Autónoma³⁰.

5 Cooperación e colaboración entre a administración autonómica e local

Durante a tramitación parlamentaria introdúcese un artigo, o 12, como peche da norma autonómica, que resulta chamativo xa que o seu contido parece innecesario pois reproduce principios que deben de presidir as relacións entre a Administración Autonómica e Local que se recollen tanto na LRX-PAC, nos seus artigos 4 e seguintes, como na Lei de Bases de Réxime Local nos seus artigos 55 e seguintes.

Este artigo vén en realidade a lembrarnos que máis alá do reparto competencial entre os distintos niveis territoriais do Estado atopámonos ante un sistema único que debe ser coherente e que malia todas as medidas de racionalización introducidas no sistema non debe perder de vista o obxectivo final que xustifica a súa propia existencia que non é outro que o servizo ao cidadán, principio que prima sobre o eslogan da lei básica “Unha Administración, unha competencia” impondo a “*coordinación e colaboración efectiva entre a Administración autonómica e a local de cara á prestación e mantemento dos servizos fronte á cidadanía, así como a obriga de promover a súa mellora e garantir a súa prestación efectiva e o traballo en común para a solución daqueles problemas que puidesen presentarse máis alá do concreto reparto competencial nos distintos sectores da acción pública*”.

29 Neste sentido o profesor Manuel Zafra Víctor, no seu estudo, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, manifiesta que “*desta longa enumeración de procedementos e requisitos a cumprir polo municipio que queira exercer unha competencia impropia, ao meu xuízo, a única condición sería a observancia do último inciso do artigo 4: acreditar o carácter complementario e non simultáneo do servizo. Unha comprobación que fai innecesaria unha memoria tan exhaustiva; por exemplo, non parece imprescindible concretar a forma prevista para a prestación en relación á capacidade de xestión; tampouco o interese no exercicio da competencia pois a solicitude exprésao suficientemente e, porén, a súa esixencia avoga ao municipio a un control de oportunidade se a consellería competente enténdese infundada as razóns esgrimidas pola presidencia na memoria. Ademais, con carácter imperativo, a memoria debe motivar a correspondencia entre as prestacións e actividades programadas e os principios de descentralización, proximidade, eficiencia e eficacia. Queda a dúbida da emisión favorable do informe se a consellería valorase ineficiente a prestación por incorrer nun custo desmesurado que, malia conseguir o obxectivo proposto, e acadar eficacia, puxese en risco a sostenibilidade ou xulgase a irrelevancia da proximidade na prestación do servizo. Costa traballo tamén entender a necesidade de xustificar o alcance das prestacións previstas en favor da cidadanía... a elaboración da memoria non conxura a natureza dun control indeterminado e xenérico. Calquera das esixencias previstas concede á consellería competente por razón da materia unha ampla marxe de valoración que fai imprevisible e adoece de inseguridade xurídica a solicitude municipal*”

30 En relación á compatibilidade da autonomía local coa existencia de controis de legalidade sobre o exercicio das competencias municipais vécase a STC de 2 de febreiro de 1981, no seu FX 4º.

6 A cooperación mediante consorcios e convenios administrativos

A adaptación da regulación das relacións interadministrativas de cooperación entre a Administración Autonómica Galega e a Administración Local abórdase nas Disposicións Adicionais Segunda e Terceira da norma galega.

A norma autonómica comeza o desenvolvemento legislativo indicando que o marco básico destas relacións se establece polo artigo 57 da Lei Reguladora das Bases de Réxime Local, o que supón que non lles é de aplicación o réxime establecido polo artigo 7.4 da LRRL para o exercicio das coñecidas como “competencias impropias”³¹, xa que non afectan a un plano competencial senón que están por enriba do mesmo, transcenden deste plano, ao ser consecuencia da directa do modelo de Estado que implanta a Constitución Española, un estado descentralizado e complexo no que se debe manter o equilibrio entre os principios de unidade da nación e autonomía dos distintos niveis territoriais, que se sustenta no apoio e auxilio mutuo³², no que as relacións interadministrativas son consecuencia do principio de lealdade institucional e operan no plano organizativo e funcional co obxectivo de optimizar os resultados da acción pública no seu conxunto e en beneficio do cidadán.

Agora ben, esta cooperación interadministrativa, en asuntos de interese local ou común que se instrumenta mediante a formalización de convenios ou a constitución de consorcios deberá de “racionalizarse” suxeitándose, ao igual que o exercicio das competencias, aos principios de eficiencia, non duplicidade, estabilidade orzamentaria e sostenibilidade e como mecanismo de garantía destes principios incorporarán a cláusula de garantía do cumprimento dos compromisos de financiamento a que se refire o artigo 57 bis da LRRL.

A segunda e derradeira das discrepancias formuladas polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas respecto do texto da Lei galega, que no caso de non resolverse podería derivar nun recurso de inconstitucionalidade, é a suposta colisión entre o apartado primeiro da Disposición Adicional Novena da LRSAL³³ e a Disposición Adicional Terceira da norma galega, que curiosamente reproduce, practicamente de forma literal, a anterior.

É na concreción de en que consiste esa necesaria adaptación dos convenios existentes no momento da entrada en vigor da LRSAL onde xorde a fricción. Para o Ministerio a mesma pasa necesariamente pola emisión dos informes previstos no artigo 7.4 e a inclusión da

31 Por esta razón a formalización dun convenio ou a constitución dun consorcio, como instrumento de cooperación non precisa os informes preceptivos regulados por esta norma.

32 O apartado cuarto da Disposición Adicional Segunda exemplifica os supostos destas relacións de cooperación e colaboración que exclúe do ámbito de aplicación do artigo 7.4 da LRRL:

- a) *A asistencia técnica, que se concretará na elaboración de estudos e proxectos, prestación de servizos ou calquera outra actividade propia ou común.*
- b) *A axuda financeira a unha das partes para o exercicio de actividades da súa competencia ou para o exercicio polas entidades locais de competencias distintas das atribuídas como propias ou delegadas.*
- c) *Executar puntualmente obras ou servizos da competencia dunha das partes.*
- d) *Compartir as sedes, locais ou edificios que sexan precisos para o desenvolvemento das súas competencias.*
- e) *Desenvolver actividades de carácter prestacional.*

33 O apartado primeiro da Disposición Adicional Novena LRSAL establece: “Os convenios, acordos e demais instrumentos de cooperación xa subscritos, no momento da entrada en vigor desta Lei, polo Estado e as Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locais, que leven aparelhada calquera tipo de financiamento destinado a sufragar o exercicio por parte destas últimas de competencias delegadas ou competencias distintas ás enumeradas nos artigos 25 e 27 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, deberán adaptarse ao previsto nesta Lei a 31 de decembro de 2014. Transcorrido este prazo sen terse adaptado quedarán sen efecto”.



cláusula de garantía do artigo 57 bis da LRBRL e para o lexislador galego esta adaptación consiste na análise polas partes intervinientes do cumprimento destes principios, e só cando se apreciase risco de afección á sostenibilidade da facenda local se requirirá informe da consellería competente en materia de facenda, o que parece coherente co carácter irretroactivo da reforma que esta norma predica. Cando a avaliación fose positiva efectuarase a adenda ao convenio na que se incluíra a garantía aos referidos principios, o que por outra parte non exclúe a incorporación á mesma da cláusula 57 bis da LRBRL, ao que obrigaría a interpretación sistemática desta disposición co establecido tanto pola Disposición Adicional Segunda da Lei 5/2014³⁴ como pola norma básica.

7 Asunción pola Comunidade Autónoma de Galicia das competencias en materia de educación, saúde e servizos sociais

Un dos aspectos máis polémicos tanto desde o punto de vista constitucional, competencial, como de técnica lexislativa, da reforma operada pola LRSAL, foi a supresión das competencias municipais en materia de educación, saúde e servizos sociais, sen entrar nestas cuestións que merecen un fondo estudo, abordaremos a reacción da nosa Comunidade Autónoma ante este recorte ao dereito de autonomía local e invasión do espazo competencial autonómico, amparado nas competencias atribuídas polo Estatuto de Autonomía en base ao cal se estableceu un sistema prestacional atribuíndo ás entidades locais competencias nestas materias cuxa titularidade lle corresponde en función do bloque de constitucionalidade.

A actitude do lexislador galego é menos belixerante que a doutras comunidades autónomas que formularon recurso de inconstitucionalidade fronte a reforma cuestionando a lexitimidade desta invasión á súa autonomía ante o Tribunal Constitucional, pero tampouco pode ser cualificada como sumisa, xa que interpreta a norma estatal, que debe ser aplicada en tanto non haxa un pronunciamento sobre a súa constitucionalidade, de maneira pragmática, intentando dar solución aos múltiples interrogantes desta traslación competencial.

A LRBRL suxeita estas transferencias á concorrencia de dous tipos de condicións: temporais, diferentes para cada ámbito material (educación, na que non se fixa data; saúde, 5 anos e servizos sociais, 31 de decembro de 2015), e materiais, dentro dos cales estarán: a elaboración dun plan de avaliación, reestruturación e implantación; que a xestión pola Comunidade Autónoma Galega de tales servizos non supoña un maior gasto para o conxunto das administracións públicas; e finalmente, a aprobación por parte do Estado do novo sistema de financiamento autonómico e local anunciado pola mesma. Pois ben, a Lei 5/2014 deixa claro que en tanto non se cumpran as condicións establecidas pola LRSAL, tanto temporais como materiais, esas competencias continuaránse prestando polos municipios.

Esta interpretación apártase da ofrecida pola FEMP no seu informe sobre *“As competencias dos concellos en materia de servizos sociais tras a entrada en vigor da Lei 27/2013 de racionalización e sostenibilidade das Administración Local”* que entende que antes do

34 Non esquezamos que a Disposición Adicional Segunda da lei autonómica establece a obriga de incorporación da cláusula do artigo 57 bis nos convenios de cooperación.

31 de decembro de 2015, as Comunidades Autónomas deben asumir a titularidade das competencias en materia de servizos sociais, promoción e reinserción social, e no caso de que expirado este *prazo máximo* non se tivese cumprido con este mandato os municipios continuarán prestándoos a costa da Comunidade Autónoma á que se lle detraerán as cantidades que procedan das transferencias estatais, interpretación que bate coa literalidade da reforma.

En relación ás competencias relativas á participación na xestión primaria da saúde a lei galega remite aos termos pactados no Acordo de cooperación entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (Fegamp), polo que se establece o contido do Pacto Local asinado o 20 de xaneiro de 2006, asumindo o 20% anual de forma progresiva, comezando en todo caso no ano 2014.

A asunción da xestión dos servizos levarase a cabo mediante a cesión gratuita ao Servizo Galego de Saúde da titularidade dos edificios e terreos dos centros de saúde e a subrogación do organismo autónomo nos correspondentes contratos de servizos e subministros contratados polos municipios para os devanditos centros.

8 Conclusións

A última reforma da lexislación básica de réxime local tivo como resultado a máis intensa estatalización do sistema operada desde a entrada en vigor da LBRL. Ante esta nova concepción do título competencial estatal, que faculta ao mesmo para a definición das bases de réxime local, de maneira tan esgotadora que chega a poñer en cuestión o seu carácter bifronte³⁵, a reacción das comunidades autónomas, entre as que se atopa a galega, non se fixo agardar, defendendo o seu espazo competencial mediante unha interpretación que se aparta claramente do espírito da reforma estatal.

Se ben é certo que non faltan detractores á mesma que lle achacan, s sús falta de sistemática, de técnica normativa, a desatención dos problemas das entidades locais priorizando a resolución dos da Administración Autonómica coa blindaxe das competencias autonómicas sobre réxime local, ou a suxeición da autonomía local a un férreo control de oportunidade. O certo é que a norma permitiu minimizar os efectos da reforma estatal mediante a “reinterpretación” da mesma desde un prisma constitucional e conforme o carácter bifronte do réxime local, realizando unha función case regulamentaria, dogmática, suplindo lagoas e definindo conceptos, que permitiu manter o *status quo* preexistente, clarificando, que a verdadeira reforma do réxime local non entrou en vigor o 31 de decembro de 2014 senón que novamente se pospón e supedita ao necesario desenvolvemento do artigo 142 da Constitución Española que aborde de maneira definitiva a suficiencia financeira que sosteirá a minguada autonomía local mediante a dotación dos recursos financeiros non condicionados e a estabilización e incremento das porcentaxes de participación nos tributos estatais e autonómicos, cuestión que segue a ser a gran tarefa pendente e a principal deficiencia do sistema.

35 VELASCO CABALLERO FRACIASCO, *op. cit.*



9 Bibliografía

- CARRILLO DONAIRE J.A E NAVARRO RODRÍGUEZ P, *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Primeira edición, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Las Rozas, 2014.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAIOR J.L, *La cláusula general de competencia municipal* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2001.
- DÍAZ LEMA J.M, *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2012.
- ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña. *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local* 2014, Disponible na web: <http://www.dival.es/sites/default/files/oficina-de-informacion/VADEMECUMCOMPETENCIAS MUNICIPALES.pdf>
- MEDINA GUERRERO, MANUEL. *La reforma del régimen local*. Primeira edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.
- QUINTANA LÓPEZ, TOMAS E CASASES MARCOS ANABEL. *La reforma del régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Primeira edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, páx. 95.
- VELASCO CABALLERO FRANCISCO *El Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: Límites constitucionales*. Disponible na web: <http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/franciscovelasco.pdf>
- ZAFRA VICTOR, MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Administración al día, INAP. Disponible na web: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>

As retribucións dos membros
das corporacións locais
tras a reforma local

Las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales tras la reforma local

The retributions of the members
of the local corporations
after the local reform

47
Regap

PEDRO BOCOS REDONDO

Secretario de Administración local (España)

Funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional
pedro.bocos@gmail.com

Recibido: 26/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Índice: 1 A Carta Europea da Autonomía local e a protección por desemprego aos membros das corporacións locais. 2 Antecedentes e evolución do réxime retributivo dos corporativos. 3 As percepcións dos membros das corporacións locais no exercicio do seu cargo. Formulación. 4 As novidades na Lei 27/2013. 5 Retribucións dos concelleiros non adscritos

1 A Carta Europea da Autonomía local e a protección por desemprego aos membros das corporacións locais

O punto de partida do estatuto dos cargos electos é o artigo 7 da Carta Europea da Autonomía local que contén tres previsións:

- a garantía da liberdade dos cargos electos no exercicio do seu mandato;
- o dereito a unha compensación financeira axeitada e
- a cobertura social correspondente e a determinación do réxime de incompatibilidades por lei ou principios xurídicos fundamentais.

Será obxecto deste artigo o réxime retributivo dos membros das corporacións locais, pero antes queremos abordar o tema da cobertura por desemprego, recoñecida non hai moito tempo. Efectivamente, unha Sentenza do Tribunal Supremo de 25 de outubro de 2005 (sala do social) estableceu que os Alcaldes e Concelleiros non tiñan dereito a cobrar o subsidio de

desemprego cando cesan ou son cesados nos seus cargos, malia estar incluídos no Réxime Xeral da Seguridade Social.

Anteriormente, algúns Tribunais pronunciáranse sobre a cuestión. Así, o Tribunal Superior de Castela-A Mancha, en Sentenza de 20 de xaneiro de 1999 e o Tribunal Superior de Madrid noutras dúas ditadas o 10 de setembro de 1996 e 11 de abril de 1991 pronunciáranse en contra da posibilidade de que os membros das Corporacións Locais puidesen percibir o subsidio de desemprego. Segundo estes tribunais, as notas de dependencia e remunerabilidade que configuran unha relación de traballo ou emprego en sentido xurídico, son alleas ao desempeño das funcións de representación dos Alcaldes e Concelleiros.

O artigo 75 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime local establece que os membros das Corporacións Locais percibirán retribucións polo exercicio dos seus cargos cando os desempeñen con dedicación exclusiva, en cuxo caso serán dados de alta no Réxime Xeral da Seguridade Social, asumendo as Corporacións o pagamento das cotas empresariais que corresponda. Pero isto non significaba —entón— o dereito á percepción do subsidio de desemprego, tal e como as anteriores Sentenzas deixaran claro.

Porén, outro Tribunal Superior de Xustiza, neste caso de Castela e León, nunha sentenza ditada o 15 de xullo de 2004, mudou de criterio e recoñeceu o dereito a cobrar a prestación contributiva de desemprego a un ex alcalde computando o tempo que foi rexedor da localidade. Neste fallo condenouse ao Instituto Nacional de Emprego (en adiante, INEM) a pagar durante 480 días ao ex rexedor a porcentaxe correspondente a unha base reguladora diaria de 81,46 euros.

O INEM recurriu ao Tribunal Supremo alegando que o artigo 205 da lei xeral da Seguridade Social non incluía aos Alcaldes e Concelleiros na relación de persoas protexidas polo desemprego. Decía tamén que nin na Lei da Seguridade Social, nin na Carta Europea de Autonomía Local, nin na Lei de Bases de Réxime Local, se deduce que os Alcaldes con dedicación exclusiva teñan dereito a percibir prestacións por desemprego, xa que o feito de estar dados de alta na Seguridade Social e ter cotizado durante o desempeño da función constitúen condición suficiente para iso. No seu recurso, cita unha Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid á que aludimos, a cal denegou a prestación a unha ex alcaldesa.

O Pleno da Sala do Social do Alto Tribunal, ao examinar o recurso para a unificación de doutrina, analiza o antes citado artigo 205 da Lei Xeral da Seguridade Social, e indica que este precepto non é excluínente de que colectivos que non menciona teñan dereito á prestación por desemprego. No devandito artigo recoñécese o subsidio aos traballadores por conta allea incluídos no Réxime Xeral, o persoal contratado en réxime de dereito administrativo, e os funcionarios de emprego ao servizo das Administracións Públicas. A esta lista, posteriormente, o Goberno engadiu aos socios de cooperativas de traballo asociado, a traballadores eventuais agrarios e ao persoal de tropa e marinería, entre outros colectivos. Pero só se reconece o dereito a percibir o subsidio de desemprego aos incluídos neste artigo 205.

A cuestión a decidir é se, de acordo á normativa entón en vigor, podía aceptarse ou non que a un alcalde se lle poida recoñecer o dereito a percibir prestacións por desemprego cando cesa no exercicio da devandita función e cotizou á Seguridade Social durante o tempo en que desempeñó ese cargo. O Tribunal Supremo entende que esta prestación por desemprego está concibida exclusivamente para aqueles que perden un traballo e como prestación

substitutiva de rendas salariais, «o que constitúe un inconveniente para pensar que tales conceptos poidan atribuírse aos que desempeñan unha función tan característica como a de Alcalde, que dificilmente pode ser cualificado de empregado». Di así: «Os Alcaldes, que non son nin traballadores por conta allea, nin persoal contratado en réxime de dereito administrativo, nin funcionarios de emprego, non poden, en principio, ser acredores da protección por desemprego».

O Alto Tribunal pregúntase de quen é empregado o corporativo, indicando que a súa retribución non pode cualificarse de renda salarial. Os alcaldes e concelleiros están incluídos no Réxime da Seguridade Social, pero non poden considerarse «suxeitos protexidos pola normativa específica do desemprego». Di que «non pode aceptarse —sobre os corporativos— que teñan dereito a percibir prestacións por desemprego cando cesan ou son cesados» no exercicio do seu cargo.

O Tribunal Supremo sinalaba que a normativa española si recoñecía aos alcaldes e concelleiros que sexan dados de alta no Réxime Xeral da Seguridade Social e recibir todas as prestacións cubertas polo devandito réxime. Pero a continuación di: «Existen importantes dificultades para aceptar que o devandito colectivo de persoas poida, polo mero feito de atoparse no citado réxime, gozar das prestacións por desemprego».

E iso é así, segundo o Alto Tribunal, porque «a prestación por desemprego está concibida para aqueles que perden un emprego e como prestación substitutiva de rendas salariais», o cal «constitúe un inconveniente para pensar que tales conceptos poidan atribuírse a aqueles que desempeñan unha función como a de Alcalde, que dificilmente pode ser cualificado de empregado».

Isto era o que ocurría no ano 2006. Fai oito anos os membros das corporacións locais non cobraban o paro.

Todo mudou coa Lei 37/2006, de 7 de decembro, relativa á inclusión no Réxime Xeral da Seguridade Social e á extensión da protección por desemprego a determinados cargos públicos e sindicais.

Tras a Sentenza de 25 de outubro de 2005, quedaba claro que faltaba unha norma que expresamente recoñecese o dereito a esta prestación para os corporativos locais. Esta situación, así o lembra o Supremo, é idéntica á que viven colectivos tan importantes e tan asimilables como o dos alcaldes como son os deputados e senadores, ou os membros dos parlamentos autonómicos, os cales teñen expresamente excluídas das súas prestacións as correspondentes ás contingencias do desemprego.

Esta norma que faltaba e saíu publicada no Boletín Oficial do Estado de 8 de decembro de 2006. Na súa exposición de motivos, di que o artigo 205 do Texto da lei Xeral da Seguridade Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de xuño (TRLSS), o cal determina as persoas que están protexidas ante a contingencia de desemprego, non inclúe entre elas a aqueles que desempeñan cargos públicos, electos ou por designación, e iso malia que os devanditos cargos públicos foran incluídos legalmente, de forma expresa, no ámbito de aplicación do Réxime Xeral da Seguridade Social e non se previra na correspondente norma a exclusión da protección de ningunha das contingencias a que acada a acción protectora do indicado réxime da Seguridade Social».

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

«Estámonos referindo, en concreto —seguimos coa exposición— dunha parte aos cargos electos das corporacións locais que desempeñan a súa función con dedicación exclusiva ou parcial e percibindo unha retribución e que foron incluídos, na forma indicada, no ámbito de aplicación do Réxime Xeral da Seguridade Social en virtude do disposto no número 1 do artigo 75 da LRBRL, inclusión que posteriormente foi recollida no apartado j do número 2 do artigo 97 do TRLSS; aínda que non foi aínda actualizada ás modificacións posteriores da propia Lei de Bases de Réxime Local...».

Noutro momento da exposición de motivos dise que a exclusión dos membros das corporacións locais, ademais doutros cargos públicos e sindicais, da protección por desemprego obedece máis a razóns formais que materiais. En efecto, dinos, «aínda que os indicados cargos non poden ser considerados propiamente traballadores por conta allea, é o certo, non obstante, que a situación en que se atopan os mesmos cando perden o cargo é bastante similar á que se atopa un traballador por conta allea cando perde o seu traballo; en ambos os dous casos, a consecuencia inmediata que se produce é que se perde a retribución que levaba aparellada a actividade que se viña realizando e déixase de realizar».

Por iso, conclúe, «as razóns que sistematicamente se esgrimiron para non recoñecer a protección por desemprego aos indicados cargos públicos e sindicais é que os mesmos non estaban incluídos expresamente entre as persoas ás que legalmente se lles recoñecía a protección por desemprego e así mesmo, que a perda dos devanditos cargos non estaba contemplada entre as situacións legais de desemprego que se recollían na lei».

A estudada Exposición de Motivos desta Lei fai unha especial mención aos membros das corporacións locais —é aplicable a outros colectivos—, sinalando que «se incorpora á definición do ámbito de aplicación da Lei Xeral da Seguridade Social o que xa estaba previsto na Lei de Bases de Réxime Local, isto é, inclúese expresamente no Réxime Xeral a aqueles que desempeñen eses cargos tanto con dedicación exclusiva como parcial. Para evitar calquera dúbida, menciónase expresamente, tanto respecto á súa inclusión no Réxime Xeral da Seguridade Social como no ámbito da protección por desemprego, xunto aos membros das corporacións locais, aos membros das Xuntas Xerais dos Territorios Históricos Forais, Cabidos Insulares Canarios e Consellos Insulares Baleares que desempeñen os seus cargos con dedicación exclusiva ou parcial».

As características desta Lei referidas aos membros das corporacións locais son as seguintes:

1. Estarán incluídos no réxime xeral da Seguridade Social (artigo 97.2 TRLSS).
2. Expresamente recoñéceselle a protección por desemprego nas condicións previstas para os traballadores por conta allea (artigo 205.4 TRLSS).
3. Quedan en situación legal de desemprego cando se produza o cesamento involuntario e con carácter definitivo nos correspondentes cargos ou cando, aínda mantendo o cargo, se perda con carácter involuntario e definitivo a dedicación exclusiva ou parcial (artigo 208.1 apartado 6).
4. A acreditación da situación legal de desemprego indicada no punto anterior acreditarase por certificación do órgano competente da corporación local, Xunta Xeral do Territorio Histórico Foral, Cabido Insular, Consello Insular ou Administración Pública

ou Sindicato, xunto cunha declaración do titular do cargo cesado de que non se atopa en situación de excedencia forzosa, nin en ningunha outra que lle permita o reingreso a un posto de traballo (Disposición Adicional Cuadraxésima segunda, parágrafo 2 do TRLSS).

5. Impónselles a obriga de cotizar pola continxencia de desemprego a aqueles para os que serán de aplicación as obrigas e dereitos establecidos para os traballadores e os empresarios respectivamente.

O tipo de cotización por desemprego será o establecido en cada momento con carácter xeral para a contratación de duración determinada a tempo completo ou parcial (artigo 2 da lei 37/2006).

2 Antecedentes e evolución do réxime retributivo dos corporativos

Nun principio, ser Alcalde ou Concelleiro non estaba retribuído, en gran medida porque eses cargos non dedicaban moito tempo a estas tarefas deixando en mans dos funcionarios—sobre todo os Secretarios— as tarefas de xestión.

A Lei de Bases de Réxime Local, Texto Refundido de 24 de xuño de 1955, estableceu no seu art. 64.2, que será gratuito o desempeño da función de Alcalde. Só nos municipios de máis de 10.000 habitantes poderá asignarlle o Concello, para gastos de representación, unha cantidade fixa, inherente ao exercicio do cargo, e que non excederá do 1% do orzamento ordinario de ingresos dentro dos límites que se sinalen regulamentariamente.

O art. 11 do Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Corporacións Locais de 17 de maio de 1952 regulaba a percepción dos devanditos gastos de representación no seu art. 14, reiterando o dito no art. 64, e dicindo que nos municipios cuxo número de habitantes sexa inferior a 10.001, o Alcalde non recibirá gastos de representación, agás as compensacións e indemnizacións que, a proposta do Concello e en casos excepcionais autorice o Ministerio da Gobernación.

Nos municipios de máis de 10.000 habitantes os Concellos poderán sinalar a cantidade fixa que o Alcalde teña que percibir, sen que exceda o 1% do orzamento ordinario de ingreso nin dos límites da seguinte escala que damos aquí por reproducida ao non ter especial interese.

Permitíase aos Deputados Provinciais percibir dietas por asistencia a sesións, na contía que acorde a Corporación.

Aqueles que residan fóra da capital serán indemnizados dos gastos que por viaxes e estancias se lles orixine.

O Texto articulado parcial da Lei 41/1975 de Bases do Estatuto de Réxime Local, aprobado por Real Decreto de 6 de outubro de 1977 establecía na disposición adicional única: os Alcaldes e os Presidentes das Deputacións Provinciais percibirán as asignacións que se establezan nos orzamentos das correspondentes Corporacións Municipais e Provinciais nos respectivos orzamentos, dentro dos límites que, en todo caso, se determinen nos regula-

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

mentos de execución da presente Lei, ou mediante Real Decreto aprobado a proposta do Ministro do Interior.

Xa en democracia o Real Decreto 1531/1979, de 22 de xuño, estableceu que as Corporacións Locais poderían sinalar asignacións aos Alcaldes e Presidentes das mesmas, así como os gastos de representación e dietas aos seus membros electivos, por asistencia a sesións, e reunións das Comisións informativas.

Os correspondentes acordos das Corporacións inseríranse no Boletín Oficial da Provincia respectiva.

Tras a aprobación da lei de réxime local tomouse conciencia da necesidade de que algúns cargos estivesen retribuídos.

Na regulación inicial dos dereitos económicos dos membros electivos das Corporacións Locais, contida nos arts. 75 LRBRL e 13 do Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de novembro (BOE de 22 de decembro), estes limitábanse ás retribucións ou soldos fixos e periódicos para os que desempeñaban cargos con dedicación exclusiva e ás indemnizacións, nas que se incluían tanto as derivadas de gastos ocasionados polo exercicio do cargo, sempre que fosen efectivos e previa xustificación documental (dietas e gastos de desprazamento en comisións de servizo), como as asistencias por concorrencia a sesións dos órganos colexiados de que formasen parte.

Non estaba prevista percepción ningunha para aqueles que se dedicaban só parcialmente ao cargo (unhas horas ao día ou á semana), malia o cal veu sendo unha práctica habitual asignar unha cantidade a tanto alzado, de carácter fixo e remuneración periódica, en concepto de indemnización, gastos de representación, asistencia ao despacho ou outras denominacións que se viron coñecendo como «soldos menores». Estes acordos de soldos menores, por non estar previstos no desenvolvemento regulamentario, sempre que chegaron aos Tribunais de Xustiza foron anulados, e diso faise eco a sentenza do Tribunal Supremo de 18 de xaneiro de 2000 que veu aclarar a cuestión permitindo estas indemnizacións a tanto alzado, que non necesariamente responden a un gasto efectivo, vindo a dar cobertura ao que, como dixemos, era práctica habitual.

A situación mudou, con posterioridade ao suposto contemplado polo Tribunal Supremo, como consecuencia das modificacións introducidas na LRBRL pola Lei 11/1999, de 21 de abril, froito do chamado «Pacto Local», que ao dar nova redacción ao art. 75.1 establecendo a dedicación exclusiva e parcial coa afiliación, alta e cotización no Réxime Xeral da Seguridade Social e a incompatibilidade para o desempeño doutros postos nas Administracións Públicas. Con iso os chamados «soldos menores» perfectamente teñen na actualidade cobertura legal como retribucións por dedicación parcial, cos condicionantes apuntados de alta e cotización ao Réxime Xeral da Seguridade Social e loxicamente suxeición ao Imposto sobre a Renda das Persoas Físicas en canto retribucións por rendemento do traballo persoal.

Por tanto, as compensacións polo tempo traballado non teñen, hoxe, un apoio legal e o seu sustento na xurisprudencia.

3 As percepción dos membros das corporacións locais no exercicio do seu cargo. Formulación

Entenderemos por remuneracións calquera tipo de retribución ou compensación polo cargo que se exerce. Os conceptos polos que se perciben son (artigo 75 da Lei 7/1985, de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local (LRBRL):

- Dedicación exclusiva, en cuxo caso serán dados de alta no Réxime Xeral da Seguridade Social, asumindo as Corporacións o pagamento das cotas empresariais. A súa percepción será incompatible coa doutras retribucións con cargo aos orzamentos das Administracións públicas e dos entes, organismos ou empresas delas dependentes, así como para o desenvolvemento doutras actividades (Lei 53/1984, de incompatibilidades do persoal ao servizo das Administracións Públicas).
- Dedicación parcial. Os membros das Corporacións Locais percibirán retribucións polo tempo de dedicación efectiva ás mesmas (funcións de presidencia, vicepresidencia ou ostentar delegacións, etc.), en cuxo caso serán dados de alta no Réxime Xeral da Seguridade Social. As Corporacións asumirán as cotas empresariais. Nos acordos plenarios de determinación dos cargos que leven aparelada esta dedicación parcial e das retribucións dos mesmos, deberase conter o réxime da dedicación mínima necesaria para a percepción das devanditas retribucións.
- Indemnizacións por asistencia a sesións. Só os membros da Corporación que non teñan dedicación exclusiva nin dedicación parcial percibirán asistencias pola concorrencia efectiva ás sesións dos órganos colexiados da Corporación de que formen parte, na contía sinalada polo Pleno da mesma.

Sobre este punto formulouse nalgũa ocasión a posibilidade de establecer diferentes asignacións económicas pola asistencia a sesións, discriminando entre os membros do equipo de goberno do resto dos corporativos. A STS de 1 de decembro de 1995, en síntese, estableceu que a asignación de diferentes cantidades como dietas pola asistencia aos órganos colexiados —máximas para o Alcalde, menores para os tenentes de Alcalde e Concelleiros de área ou presidentes de comisións informativas e menores aínda para os demais Concelleiros—, dado que a devandita asistencia non supón necesariamente maior traballo pola preparación das sesións para quen exerce cargos de maior responsabilidade, pois a conduta esixible dos membros da Corporación, tanto os que forman parte do equipo de goberno municipal como os demais, é unha dilixencia extrema no estudo dos asuntos examinados polos órganos colexiados, é contraria a Dereito por contravir o art. 13.6 ROF.

En definitiva, non é correcto discriminar aos Concelleiros na contía das asistencias a sesións dos órganos colexiados de que formen parte. Non cabe establecer diferenzas entre eles. Todos son iguais, equipo de goberno e grupos de oposición.

- Indemnizacións por gastos efectivamente producidos. Os membros das Corporacións Locais percibirán indemnizacións polos gastos efectivos ocasionados no exercicio do seu cargo; percepcións que poden ser percibidas por calquera, sexa cal for o réxime de dedicación que teña.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Como xa se indicou anteriormente, está absolutamente prohibido percibir «indemnizacións» polo desempeño de funcións de presidencia ou polo exercicio de delegacións ou outras responsabilidades a tempo parcial; e desde logo o cobro de cantidades fixas e periódicas por tal concepto, que constituirían verdadeiros salarios ilegais encubertos, xeradores no seu libramento e na súa percepción das pertinentes responsabilidades. En efecto, o concepto de indemnización usado pola doutrina das Sentenzas do Tribunal Supremo de 18 de xaneiro de 2000 e de 10 de xullo de 2000, que xa era dificilmente sostible en situacións posteriores á Lei 11/1999, é absolutamente inaplicable ao novo sistema legal, que sinxelamente mudou radicalmente o concepto de indemnización, pronunciándose polo restrinxido (a cambio de ampliar notablemente as posibilidades de obter retribucións pola dedicación parcial).

Como pode observarse, as normas anteriores á reforma establecían que debe haber un límite que se fixe na Lei de Orzamentos; límite que non se establecera. Agora ben, como manifestou a STS de 20 de decembro de 1990, o lexislador e o titular da potestade regulamentaria dotaron ás Corporacións Locais dunha marxe de liberdade para remunerar aos seus membros, liberdade que non pode entenderse como absoluta senón limitada aos termos xenéricos das normas xurídicas de carácter xeral.

A verdade é que a normativa quedaba niso e non existía un límite legal, polo cal déronse casos de corporativos que percibían unha cantidade considerable de diñeiro nalgúns supostos con soldos superiores á media das Administracións Central e autonómica.

4 As novidades na lei 27/2013

Como di o preámbulo da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local (LRSAL), a reforma local, entre outros obxectivos, prevé unha ordenación responsable das retribucións do persoal ao servizo das Corporacións locais, calquera que sexa a natureza xurídica da súa relación coa Administración.

En aplicación do anterior, o artigo 75 bis da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, di que os membros das Corporacións Locais serán retribuídos polo exercicio do seu cargo nos termos establecidos no artigo anterior (dedicación exclusiva ou parcial, e asistencias a órganos colexiados). Os Orzamentos Xerais do Estado determinarán, anualmente, o límite máximo total que poden percibir os membros das Corporacións Locais por todos os conceptos retributivos e asistencias, excluídos os trienios aos que no seu caso teñan dereito aqueles funcionarios de carreira que se atopen en situación de servizos especiais, atendendo entre outros criterios á natureza da Corporación local e á súa poboación segundo a seguinte táboa:

Habitantes	Referencia
Máis de 500.000	Secretario de Estado
300.001 a 500.000	Secretario de Estado –10%
150.001 a 300.000	Secretario de Estado –20%
75.001 a 150.000	Secretario de Estado –25%
50.001 a 75.000	Secretario de Estado –35%
20.001 a 50.000	Secretario de Estado –45%
10.001 a 20.000	Secretario de Estado –50%
5.001 a 10.000	Secretario de Estado –55%
1.000 a 5.000	Secretario de Estado –60%

Di tamén o precepto que os membros de Corporacións locais de poboación inferior a 1.000 habitantes non terán dedicación exclusiva. Excepcionalmente, poderán desempeñar os seus cargos con dedicación parcial, percibindo as súas retribucións dentro dos límites máximos sinalados ao efecto na Lei de Orzamentos Xerais do Estado.

No seu apartado 2 dise que no caso das retribucións dos Presidentes das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes, terán un límite máximo por todos os conceptos retributivos e asistencias que será igual á retribución do tramo correspondente ao Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia.

No caso dos Cabidos e Consellos Insulares, os seus Presidentes terán un límite máximo por todos os conceptos retributivos e asistencias referenciado á retribución do tramo correspondente ao Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia, segundo a seguinte táboa:

Habitantes	Referencia
Máis de 150.000	Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia
25.000 a 150.000	70% do Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia
0 a 25.000	50% do Alcalde ou Presidente da Corporación municipal máis poboada da súa provincia

Os concelleiros que sexan proclamados deputados provinciais ou equivalentes deberán optar por manter o réxime de dedicación exclusiva nunha ou outra Entidade Local, sen que en caso ningún poidan acumularse ambos os dous réximes de dedicación.

O Real Decreto-lei 1/2014, de 24 de xaneiro, de reforma en materia de infraestruturas e transporte, e outras medidas económicas, introduciu na Lei de Orzamentos Xerais do Estado os límites das retribucións dos membros das Corporacións Locais, indicando que de conformidade co previsto no artigo 75 bis da Lei reguladora das Bases do Réxime Local, de 1985, segundo a redacción dada pola Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración Local, a Lei de Orzamentos Xerais do Estado debe fixar o límite máximo total que poden percibir os membros das corporacións locais por todos os conceptos retributivos e

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

asistencias, excluidos os trienios aos que no seu caso teñan dereito os funcionarios de carreira, será o que se recolle a continuación, atendendo á súa poboación:

Habitantes	Referencia
Máis de 500.000	100.000 euros
300.001 a 500.000	90.000 euros
150.001 a 300.000	80.000 euros
75.001 a 150.000	75.000 euros
50.001 a 75.000	65.000 euros
20.001 a 50.000	55.000 euros
10.001 a 20.000	50.000 euros
5.001 a 10.000	45.000 euros
1.000 a 5.000	40.000 euros

No caso de Corporacións Locais de menos de 1.000 habitantes, resultará de aplicación a seguinte escala, atendendo á súa dedicación:

Dedicación	Referencia
Parcial ao 75%	30.000 euros
Parcial ao 50%	90.000 euros
Parcial ao 25%	15.000 euros

En consecuencia, a través da Disposición adicional nonaxésima da Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014, determínase o límite máximo total que poden percibir os membros das Corporacións locais por todos os conceptos retributivos aludidos no seu art. 22.Dos —soldo, complemento de destino, complemento específico e produtividade, máis dúas pagas extraordinarias—.

Na introdución desta norma, tras lembrar o establecido no artigo 75 da LRRL, indícase que resulta necesario que a Lei de Orzamentos conteña os límites retributivos. Dentro dos criterios considerados para fixar o límite tiveronse en conta todos os conceptos retributivos previstos relativos aos Secretarios de Estado.

Resulta imprescindible incorporar, segue dicindo, este límite na Lei de Orzamentos para que poida ser efectivo desde a primeira nómina a aboar no mes de xaneiro, polo que dados os calendarios de elaboración de nóminas das entidades locais, a súa entrada en vigor debe resultar inmediata.

Para completar esta normativa queremos salienta a nota de 4 de marzo que publicou o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas. Destacamos as seguintes características:

- A data e fonte para determinar o límite de poboación ao que alude o art. 75 ter da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, vai referida ás cifras oficiais de poboación aprobadas anualmente por Real Decreto do Consello de Ministros e que correspondan ao ano de inicio do mandato corporativo, en base ás cales se

determina o número de concelleiros de cada corporación local de acordo co disposto no artigo 179 da Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño de Réxime Electoral Xeral.

Deste modo, para as corporacións locais xurdidas das eleccións celebradas en maio de 2011 haberá que estar ao disposto no Real Decreto 1612/2010, de 7 de decembro, polo que se declaran oficiais as cifras de poboación resultantes da revisión do padrón municipal referidas ao 1 de xaneiro de 2010 (BOE, núm. 311, de 23 de decembro).

- A declaración do réxime de dedicación parcial dos membros das Corporacións locais presenta dúas limitacións. En primeiro lugar, non todos os membros da Corporación local poden ser declarados nesta situación, na medida en que, por expreso mandato legal, queda reservada para os cargos representativos locais que realicen funcións de presidencia ou vicepresidencia de órganos colexiados municipais, os que ostenten delegacións ou aqueles que desenvolvan responsabilidades que así o requiran (art. 75.2 LRBRL).

En segundo lugar, en canto aos límites das retribucións para concelleiros en dedicación parcial, hai que distinguir entre municipios con poboación inferior a 1.000 habitantes e municipios con poboación superior a esa cifra.

No primeiro caso, de acordo coa Disposición adicional nonaxésima da Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014, os límites das retribucións por dedicación parcial fíxanse en función da porcentaxe de dedicación con relación á xornada laboral, segundo a táboa que figura na devandita Disposición adicional.

No caso de municipios con poboación igual ou superior a 1.000 habitantes, haberá que entender que o límite máximo total que poden percibir por todos os conceptos retributivos os que desempeñen o seu cargo en réxime de dedicación parcial vén determinado pola aplicación da porcentaxe de dedicación parcial —75%, 50%, 25%— que corresponda á contía máxima de referencia por tramos de poboación prevista no parágrafo primeiro da citada Disposición adicional da LPXE 2014.

- Só os membros das Corporacións locais que non teñan dedicación exclusiva nin parcial poderán percibir asistencias pola súa concorrencia efectiva ás sesións dos órganos colexiados da Corporación de que formen parte.

Sobre este punto a nota informativa di que o art. 75 bis 1 da LRBRL dispón que “os Orzamentos Xerais do Estado determinarán, anualmente, o límite máximo total que poden percibir os membros das Corporacións locais por todos os conceptos retributivos e asistencias...”. De acordo con iso, a citada anteriormente Disposición adicional nonaxésima da Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014 fixou tal límite máximo total por todos os conceptos retributivos e asistencias de acordo cunha escala que conxuga poboación e un límite máximo.

Neste sentido, *cómpre sinalar a aplicación dun criterio de proporcionalidade en canto á determinación da contía das asistencias no exercicio da potestade de autoorganización local, tendo como marco de referencia a táboa incluída na reiterada Disposición adicional*

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

nonaxésima da Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014.

- En canto á data e fonte para determinar o límite de poboación ao que alude a táboa do art. 75 bis 1 LRBRL e a Disposición adicional nonaxésima LPXE 2014 o Ministerio contesta que se trata das cifras oficiais de poboación que se aproban con carácter anual. De modo que para o ano 2014 trátase das contidas no Real Decreto 1016/2013, de 20 de decembro, polo que se declaran oficiais as cifras de poboación resultantes da revisión do Padrón municipal referidas ao 1 de xaneiro de 2013 (BOE, núm. 311, de 28 de decembro).
- Polo que respecta ás entidades locais aplícanse estas previsións, o art. 75 bis sitúase sistematicamente no capítulo V, relativo ao “Estatuto dos membros das Corporacións Locais”, do Título V da LRBRL rubricado “Disposicións comúns ás Entidades Locais”.

En virtude do anterior, as limitacións previstas no devandito precepto resultan de aplicación a todas as Entidades Locais previstas no art. 3 da LRBRL—municipios, provincias, illas, comarcas, áreas metropolitanas e mancomunidades—.

5 Retribucións dos concelleiros non adscritos

Non queremos rematar sen tratar o tema de legalidade das retribucións dos concelleiros non adscritos.

Segundo o apartado 3 do artigo 75 da LRBRL, a efectos da súa actuación corporativa, os membros das corporacións locais constituiranse en grupos políticos, na forma e cos dereitos e as obrigas que se establezan con excepción daqueles que non se integren no grupo político que constituía a formación electoral pola que foron elixidos ou que abandonen o seu grupo de procedencia, que terán a consideración de membros non adscritos.

O Pleno da corporación, con cargo aos Orzamentos anuais da mesma, poderá asignar aos grupos políticos unha dotación económica que deberá contar cun compoñente fixo, idéntico para todos os grupos e outro variable, en función do número de membros de cada un deles, dentro dos límites que, no seu caso, con carácter xeral nas Leis de Orzamentos Xerais do Estado e sen que poidan destinarse ao pagamento de remuneracións de persoal de calquera tipo ao servizo da corporación ou á adquisición de bens que poidan constituir activos fixos de carácter patrimonial.

Os dereitos económicos e políticos dos membros non adscritos non poderán ser superiores aos que lles tivesen correspondido de permanecer no grupo de procedencia, e exerceranse na forma que determine o regulamento orgánico de cada corporación.

Dado que non se deixaba claro na norma formulouse se un concelleiro non adscrito podería desempeñar o cargo en réxime de dedicación exclusiva ou parcial.

Está claro que a condición de concelleiro non adscrito leva consigo a perda dos dereitos económicos vinculados aos grupos políticos municipais, resulta obvia; e así, o Tribunal Supremo, en Sentenza de 3/xullo/2012, afirmou que “Esas compensacións económicas destínanse aos órganos de Goberno e con carácter fixo aos grupos municipais e por tanto non

poderán ser percibidas por concelleiros non adscritos que conservan todos os seus dereitos políticos e económicos pero que non os poden percibir no caso destes últimos a través de ningún grupo municipal xa que non pertencen a ningún. Os seus emolumentos serán persoais e polas tarefas que desempeñen no seo da Corporación e así se lles recoñezan”.

O art. 75 LRBRL tantas veces citado indica que os membros das Corporacións Locais —ob-sérvese que non exclúe aos membros non adscritos— percibirán retribucións polo exercicio dos seus cargos cando os desempeñen con dedicación exclusiva, en cuxo caso serán dados de alta no réxime xeral da Seguridade Social.

Á luz destes preceptos podería darse a entender que o feito de que o Concelleiro figure como non adscrito non lle impide desempeñar unha delegación e exercela con dedicación exclusiva.

O Tribunal Constitucional, en Sentenza 185/1993, de 31 de maio, vixente a anterior normativa, afirmou que «a Constitución Española protexe aos representantes que optan por abandonar un determinado grupo político e que do devandito abandono non pode en forma ningunha derivarse a perda do mandato representativo (entre outras, SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983 e 20/1983)».

O Tribunal Superior de Xustiza de Cantabria en Sentenza de 20 de abril de 2007 di «nun caso en que non se deixou formar grupo mixto no Concello a aqueles concelleiros que se desligaron dos seus respectivos partidos políticos, que estimando que a actual redacción do artigo 73.3 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local, tras a reforma operada pola Lei 57/2003, de 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local, non permite a formación de Grupos Mixtos nos consistorios, quedando os concelleiros que abandonen a súa formación política como membros «non adscritos e limitados os seus dereitos económicos, por non poder percibir “asignacións” superiores ás que recibían como membros activos do Grupo».

Se se observa ben, subliñase a palabra asignación e non retribución. Efectivamente non se lles permite aos Corporativos formar grupo pero non se fala da imposibilidade de percibir retribucións se exercen o cargo con dedicación exclusiva.

Por outra parte, podería considerarse que o recoñecemento da retribución por dedicación exclusiva obedece a un feito que pode mudar co tempo, pois o concelleiro que inicia o seu mandato dedicando o seu esforzo profesional a continuar co seu anterior traballo, pode ao longo da lexislatura abandonar este para dedicar todo o seu esforzo ao labor municipal. En tal sentido, o edil non adscrito, se tivese mantido a súa pertenza ao Grupo polo que concorreu, podería na metade da lexislatura ter visto recoñecida a dedicación exclusiva, polo que o actual recoñecemento non ha ser por forza un dereito económico ao que lle puidese ter correspondido como membro do seu Grupo de orixe. O que si está querendo prohibir o actual art. 73.3 LRBRL é que a retribución por dedicación exclusiva obedeza realmente a un interese en «comprar» a vontade política do concelleiro, pero tal intención deshonesto non se pode presumir, se non que debe ser acreditada.

Polo tanto, nun principio podería entenderse que o concelleiro non adscrito pode ser nomeado concelleiro Delegado de Área e percibir dedicación exclusiva así como as retribucións correspondentes ao seu novo cargo.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Tras novos pronunciamentos xudiciais non parece esa a percepción.

A xurisprudencia di que para analizar o alcance do art. 73.3 LBRL, debe lembrarse que o art. 67.2 CE establece que os membros das Cortes Xerais non estarán ligados a mandato imperativo ningún, precepto este que o TC estendeu aos parlamentarios autonómicos e aos concelleiros de Concellos, e entendeu que o escano pertence ao elixido e non ao partido (STS 10/1983, de 21/febreiro), de maneira que unha vez elixido, o representante éo de todo o corpo electoral e non unicamente do partido que o propuxo.

Pero doutra parte, o protagonismo electoral do partido político (art. 6 CE) fai que a relación representativa estea integrada por tres elementos: elector-partido-concelleiro, e subordina a este último directamente ao partido, malia o claro mandato constitucional.

Desde estas perspectivas, a actuación tráfuga vén presidida pola vontade de desligarse da disciplina do partido polo que se concorreu ás eleccións, ignorando así a vontade dos electores que, por exteriorizarse a través dun sistema de listas pechadas, só pode interpretarse en clave partidista. O transfuguismo levaría consigo o efecto de falsear a representación política.

Para evitalo adoptouse un Acordo sobre un Código de conduta política en relación co transfuguismo nas Corporacións Locais, asinado en Madrid de 7/xullo/1.998 polo Ministro das Administracións Públicas e os representantes dos Partidos Políticos do arco parlamentario español (renovado por novos acordos de 26 de setembro de 2000 e de 23 de maio de 2006), e advírtese das funestas consecuencias do chamado transfuguismo político na vida política, en particular en canto á utilización desta vía para suplantar a vontade do corpo electoral. Nas Cortes Valencianas adoptouse outro acordo similar de 17/febreiro/99, Para o logro dos obxectivos previstos, aquel acordo propón a adopción de diversas regras, entre outras a 3ª que literalmente dispón: "En canto aos criterios para establecer procedementos regrados que dificultan o transfuguismo os partidos asinantes propiciarán as reformas regulamentarias nas Corporacións Locais onde ostenten representación, coa finalidade de aislar aos concelleiros tráfugas. Os novos regulamentos establecerán que os concelleiros que abandonen os partidos ou agrupacións en cuxas candidaturas resultaron elixidos non pasen ao Grupo mixto, senón que se organicen a partir da creación da figura dos "Non inscritos" ou do "Concelleiro Independente", coa creación, no seu caso, do correspondente grupo de "non inscritos", e actúen na corporación de forma illada, sen que poidan percibir ou beneficiarse dos recursos económicos e materiais postos a disposición dos grupos políticos da corporación".

A iso responde a reforma do apartado 3 do artigo 73 da LBRL, que nega a constitución de grupos políticos a aqueles membros das corporacións locais que non se integren no grupo político que constituía a formación electoral pola que foron elixidos ou que abandonen o seu grupo de procedencia, de modo que non poderán formar parte do Grupo mixto, senón que terán a consideración de membros non adscritos.

O TC en Sentenza do Pleno, núm. 30/2012 de 1/marzo (rec. 5277/2011), rexeita a cuestión de inconstitucionalidade promovida polo Xulgado do Contencioso Administrativo núm. 2 de Alicante nun procedemento no cal estimaba o Xulgado que o art. 73.3 LBRL puidese vulnerar o art. 23 CE, na medida en que impide ao concelleiro non adscrito ser elixido membro

da Xunta ou comisión de goberno e Tenente de Alcalde, cando o resto de concelleiros da corporación si que poden optar aos devanditos cargos.

O Tribunal rexeita a dúbida de inconstitucionalidade e remítese á doutrina da súa Sentenza 9/2012, de 18/xaneiro, na que se afirmaba que non calquera acto que afecte ao status xurídico aplicable ao representante político lesiona o dereito fundamental invocado, “pois só posúen relevancia constitucional a estes efectos os dereitos ou facultades atribuídos ao representante que pertencen ao núcleo da súa función representativa (SSTC 38/1999, 107/2001, 208/2003, 141/2007 e 169/2009), isto é, a de participar na actividade de control do goberno local, a de participar nas deliberacións do Pleno da corporación, a de votar nos asuntos sometidos a votación neste órgano, así como o dereito a obter a información necesaria para poder exercer as anteriores”. Por iso conclúe que o nomeamento para cargos relacionados co goberno e a administración do municipio non se integra no núcleo esencial das funcións representativas do concelleiro, senón que se trata de ámbitos alleos ao exercicio da función representativa atribuída ao mesmo, o que determina que o art. 23 CE non se vexa vulnerado.

Doutrina esta que se reproduce na STC núm. 117/2012, de 4/xuño (rec. 325/2007), lembrando que “.....entre as funcións que pertencen ao núcleo inherente á función representativa que constitucionalmente corresponde aos membros dunha corporación municipal atópanse a de participar na actividade de control do goberno municipal, a de participar nas deliberacións do Pleno da corporación e a de votar nos asuntos sometidos a votación neste órgano; así como o dereito a obter a información necesaria para poder exercer as anteriores funcións. Ningunha destas facultades vese necesariamente comprometida, como consecuencia da imposibilidade de constituirse en grupo mixto ou de integrarse nalgún outro grupo político (STC 169/2009, FJ 3). En efecto, a consideración dos recorrentes como concelleiros non adscritos non lles impediu exercer as funcións de control do goberno municipal (puideron presentar as mocións e escritos que tivesen por conveniente), nin tampouco a súa plena participación no Pleno da corporación (puideron participar nas deliberacións na quenda de intervencións e exercer o dereito ao voto, que é un dereito individual de todos os membros da corporación)”.

En definitiva, a prohibición que a Lei 57/2003 introduciu no art. 73.3 LBRL, ten un alcance que só cabe interpretar atendendo á finalidade da referida norma, conforme se recolleu nos fundamentos xurídicos precedentes, e a alteración do resultado electoral prodúcese non só cando un representante político abandona a formación pola que foi elixido, apoiando cos seus votos os plans políticos doutra formación distinta, senón igualmente cando, mantendo a súa pertenza no grupo político de pertenza, québrase a disciplina do partido, poñendo os seus votos a disposición dun adversario político para, a través do mecanismo da moción de censura, desposuír do seu cargo de Alcalde a quen o ostentaba como membro do seu grupo político, que obviamente tiña a vontade de mantelo; e acto seguido atribuírse uns dereitos políticos que non se posuían con anterioridade á moción e as correlativas vantaxes económicas vinculadas aos novos cargos e funcións, obtidos por mor da nova maioría resultante.

Polo tanto, se un concelleiro pertencente a un determinado grupo político que non ocupaba cargo ningún respecto do cal se tivese previsto un réxime específico de dedicación exclusiva ou parcial, ao abandonar o mesmo e adquirir a condición de concelleiro non

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

adscrito, non poderá pasar a exercer un cargo cun réxime de dedicación exclusiva ou parcial retribuído, por canto a norma é clara ao respecto e podería entenderse que, con motivo do abandono do grupo político, o devandito concelleiro viuse “recompensado” cunha tenza de alcaldía retribuída, obtendo así máis dereitos dos que xa tiña pertencendo ao grupo político de orixe.

Nese sentido, resulta interesante a lectura da Sentenza do TC de 18 de xaneiro de 2012, na que, ante a cuestión de inconstitucionalidade en relación co art. 73.3 LRBRL, que se entendía que restrinxía os dereitos económicos e políticos dos membros das corporacións locais non adscritos ao impedir que os devanditos dereitos sexan superiores aos que lles terían correspondido de permanecer no grupo municipal de procedencia, impedíndolles ser elixidos como membro da comisión de goberno e Tenente Alcalde, cando non ostentase esa condición antes de abandonar o grupo municipal, a diferenza do resto de concelleiros da corporación, que si poden desempeñar os devanditos cargos, o TC desestima a cuestión ao considerar que o nomeamento para cargos relacionados co goberno e a administración do municipio non se integra no núcleo esencial das funcións representativas do concelleiro, senón que se trata de ámbitos alleos ao exercicio da función representativa atribuída ao mesmo, o que determina que o art. 23 CE non se vexa aquí vulnerado.

En fin, está complicado que un concelleiro non adscrito poida ostentar o cargo con dedicación absoluta.

O mapa competencial tras a reforma:
da autonomía local á racionalización

El mapa competencial tras la reforma: de la autonomía local a la racionalización*

The competence map after the
reform: of the local autonomy
to the rationalization



M^a CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

Concello de Vigo (Galicia, España)
concepcion.campos@vigo.org

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Resumo: *A entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de Racionalización e Sostibilidade Financeira da Administración Local produciu un importante impacto no sistema competencial das entidades locais, con maior incidencia nas competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación. No presente estudo analizaranse as condicións esixibles para o seu desenvolvemento no actual marco normativo e dentro do escenario deseñado polas Comunidades Autónomas.*

Palabras clave: *local, reforma, competencias, financiamento, Comunidades Autónomas.*

Resumen: *La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local ha producido un importante impacto en el sistema competencial de las entidades locales, con mayor incidencia nas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. En el presente estudio se analizarán las condiciones exigibles para su desarrollo en el actual marco normativo y dentro del escenario diseñado polas Comunidades Autónomas.*

Palabras clave: *local, reforma, competencias, financiación, Comunidades Autónomas.*

Abstract: *The coming into force of Law 27/2013, of the 27th of December, of Rationalization and Financial Sustainability of the Local Administration caused an important impact in the competence system of the local entities, with biggest incidence in the competences different from the own ones and from the ones attributed by delegation. In the present study the requirable conditions will be analyzed for his development in the current normative frame and in the scenario designed by the Autonomous Communities.*

* O presente estudo utiliza como base o Relatorio presentado no “V Congreso Internacional en Gobierno, Administración e Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG”, co título “O exercicio de competencias impropias polas Entidades Locais. Todo segue igual?” e que é a orixe para a redacción do presente traballo, que se completou co debuxo de todos os ámbitos competenciais derivados da LRSAL, significativamente respecto ás transferencias das CCAA e as Deputacións Provinciais, e o impacto da nova regulación na autonomía local.

Key words: *local, reform, competence, financing, Autonomous Communities.*

Índice: 1 *Introdución: da autonomía local á racionalización. 1.1 Configuración constitucional das EELL como entidades dotadas de autonomía. 1.2 Plasmación legal do réxime local: unha misión bifronte con impacto no sistema competencial. 2 Unha nova categoría: competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación. 2.1 O novo mapa competencial: unha visión das competencias propias e das competencias delegadas. 2.1.1 A disxuntiva interpretativa das competencias propias: solución de mínimos ou de máximos. 2.1.2 As competencias delegadas: garantía de financiamento vs control de oportunidade. 2.2 Competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación: principais vectores na súa regulación. 2.2.1 Xustificación do exercicio de competencias impropias: Duplicidade e sustentabilidade económico-financieira. 2.2.2 O dies ad quo das competencias distintas das propias e das delegadas e o ausente réxime transitorio. 2.2.3 A adaptación dos convenios, acordos e instrumentos de financiamento. 3 O papel das Comunidades Autónomas e provincias no deseño do réxime competencial local. 3.1 A transferencia de competencias ás Comunidades Autónomas: unha incógnita por resolver. 3.1.1 Asunción de competencias relativas á educación. 3.1.2 Asunción de competencias relativas á saúde. 3.1.3 Asunción de competencias relativas a servizos sociais. 3.1.4 Asunción de competencias relativas aos servizos de inspección sanitaria. 3.2 O fortalecemento institucional das Deputacións na LRSAL. A diversidade nas súas competencias. 3.2.1 As competencias de coordinación e as economías de escala. 3.2.2 Ampliación das competencias propias. 3.2.3 Competencias instrumentais. 3.2.4 Custo efectivo dos servizos e a súa relación coa intervención provincial. 4 A resistencia autonómica á reforma como vía de solución. 4.1 Leis autonómicas e outras fórmulas de desenvolvemento da modificación da normativa básica estatal. 4.2 Regulacións autonómicas interpretativas da reforma: innovando o sistema normativo. 4.2.1 Leis e Decretos-Leis autonómicos. 4.2.2 Solucións metaxurídicas: as Circulares. 5 Punto e seguido: Diagnóstico inicial da racionalización. 6 Bibliografía. 7 Outros documentos referenciados*

1 Introducción: da autonomía local á racionalización

O presente traballo pretende expoñer as principais liñas do debate arredor do novo sistema de competencias deseñado pola Lei, de 27 de decembro, de Racionalización e Sustentabilidade Financeira da Administración Local (LRSAL). Partindo da intrínseca relación existente entre autonomía local e o núcleo de competencias atribuídas ás Entidades Locais (EELL) podemos entender as resistencias que xurdiron desde o primeiro momento ao entón anteproxecto de reforma. Como se analizará esta conexión foi posta de manifesto tempranamente polo Tribunal Constitucional tendo como resultado a construción da garantía institucional da autonomía local, na súa concepción tradicional como técnica de protección de certas institucións¹, cuxa esencia se vería afectada pola lei a través dunha restrición material, que non formal, do seu núcleo competencial.

A articulación do novo sistema competencial xirará fundamentalmente arredor de tres eixes: a delimitación das competencias propias fronte ás competencias distintas das propias e das exercidas por delegación; as competencias delegadas e as que son obxecto de transferencia ás Comunidades Autónomas (CCAA), para pechar co fortalecemento institucional das Deputacións Provinciais. A sistemática empregada para motivar a reforma local, vinculándoa directamente a unha situación conxuntural de crise económica e ao cumprimento dos obxectivos de déficit orzamentario², afasta de facto a posibilidade

1 Schmitt, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial. 2011.

2 Aínda que debemos lembrar que as Corporacións Locais no seu conxunto acabaron o ano 2012 cun déficit de 2.148 millóns de euros, o 0,20% do PIB, o que supón unha mellora de 0,10 puntos porcentuais respecto ao obxectivo do 0,30% do PIB. A comparación entre os tres niveis administrativos amosa, dentro da evolución positiva xeral, un resultado máis que favorable para a Administración máis próxima ao cidadán. Mentres que o Estado rematou o ano cun déficit do 3,83% sobre o PIB e as Comunidades Autónomas co 1,73%, as Entidades Locais quedaban co 0,20% mencionado antes. Así, o conxunto das Administracións pechou o pasado exercicio cun déficit de 70.822 millóns, o que representa o 6,74% do PIB. Fte. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

de dar cumprimento aos obxectivos tradicionalmente formulados arredor das demandas históricas das EELL³.

Desde esa óptica abordarase a asimétrica recepción polas CCAA do novo escenario local, fortemente condicionado pola prohibición, con carácter xeral, de exercicio das competencias distintas das propias e as delegadas, e o establecemento dun procedemento excepcional no artigo 7.4 da LRBR para lexitimar a súa continuidade, problemas estruturais da reforma aos que a normativa autonómica pretende dar resposta.

1.1 Configuración constitucional das EELL como entidades dotadas de autonomía

A nosa Constitución dedica o seu Título VIII á “Organización Territorial do Estado”, no cal as EELL ante o esforzo na construción do Estado autonómico, non adquiren gran protagonismo, limitándose a súa configuración ao disposto no artigo 137 e no seu Capítulo II, con tan só tres preceptos. Tras recoller o citado precepto a autonomía para a xestión dos seus intereses das entidades que integran a organización territorial do Estado, o artigo 140 garante especificamente a autonomía municipal, co significado e alcance que a posterior xurisprudencia constitucional foi conformando.

A protección que ás EELL outorga a Constitución a través da coñecida como garantía institucional da autonomía local forma parte dos tradicionais debates arredor da configuración do réxime local, garantía institucional que, porén *“non asegura un contido concreto ou un ámbito competencial determinado e fixado dunha vez por todas, senón a preservación dunha institución en termos recoñecibles para a imaxe que da mesma ten a conciencia social de cada tempo e lugar”*, tal e como sinala tempranamente o Tribunal Constitucional (TC) na súa sentenza 32/1981.

Serán, entre outras, as sentenzas do TC 32/1981, 27/1987, 214/1989, as que inicialmente contribúan a delimitar a configuración das EELL no noso modelo de estado constitucional e en base ao reparto de competencias, correxen nos artigos 148 e 149, e a interpretación da competencia estatal ex artigo 149.1.18º en relación co réxime xurídico das administracións públicas, as que determinen tamén a configuración institucional da autonomía local⁴.

Así, tras fixar a competencia estatal para o establecemento das bases do réxime local, incluíndo os principios ou criterios básicos en materia de competencia dos EELL, corresponderá ás CCAA, que estatutariamente así o asumiran, a competencia para o desenvolvemento e execución das bases. Todo iso sen prexuízo do recurso a outros títulos competenciais recollidos nos citados preceptos. Se ben tras esta primeira xurisprudencia constitucional debemos revisar a devandita configuración á luz dos coñecidos como Estatutos de nova xeración, que proceden á denominada “interiorización” do réxime local e especialmente da

3 Así o afirmaron, entre outros, Embid Irujo, A. “Crisis económica y reforma local”, en Cosculluela Montaner, L., Medina Alcoz, L. *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*. Navarra Civitas, 2012. Font i Llovet, T. e Galán Galán, A. “Gobierno Local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”. *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

4 Sánchez Morón, Miguel. “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Municipal*, vol.1, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.



sentenza 31/2010⁵, na que tras manter a constitucionalidade da devandita interiorización se matiza que será sempre que se produza dentro do respecto á lexislación básica estatal⁶.

A ratificación, en 1988, polo Reino de España da Carta Europea, de 15 de outubro de 1985, da Autonomía Local, representou un paso máis na configuración do noso réxime local⁷, por canto recolle a concreción da autonomía local a través do dereito e a capacidade efectiva das Entidades locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos, no marco da Lei, baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habitantes (artigo 3.1) ao tempo que lles atribúe dentro do ámbito da Lei, liberdade plena para exercer a súa iniciativa en toda materia que non estea excluída da súa competencia ou atribuída a outra autoridade (artigo 4.2).

En canto á conformación da administración local a nosa Constitución no seu artigo 137.1, garante a existencia de municipios e provincias, non así a doutras EELL, xa que se ben no seu artigo 141.3 recolle a posibilidade de creación de agrupacións de municipios diferentes da provincia, estes non gozan da protección da garantía institucional da autonomía local. Respecto á devandita distinción entre unhas e outras, xa fixada en sentenza 214/1989, é reiterada pola sentenza TC 31/2010. En canto ás illas, a STC 132/2012, de xuño, reafirma expresamente a garantía constitucional das illas.

Resulta necesario poñer de relevo como malia a devandita configuración como entidades dotadas de autonomía constitucionalmente garantida, as EELL presentan unha casuística completamente allea ao que sucede cos outros dous niveis da organización territorial, estatal e autonómica, e é unha certa percepción, tanto lexislativa como socialmente, de que nos atopamos unicamente ante unha instancia de administración e non dun goberno democrático e lexítimo a través do cal exercer as funcións de dirección da política municipal inherentes ao mesmo, que constitúe o primeiro chanzo da administración e que en aplicación dos principios de proximidade e subsidiariedade se erixen na administración que maior presión social recibe para dar resposta ás demandas existentes.

1.2 Plasmación legal do réxime local: unha misión bifronte con pacto no sistema competencial

Coa aprobación da LRBRL dotábase ás EELL dun marco básico uniforme para o conxunto do Estado, sen prexuízo das competencias asumidas estatutariamente. Norma que, segundo a interpretación inicialmente dada polo TC se integraba no bloque de constitucionalidade das normas, en sentenza 27/1987 situando á norma nunha pretensión de superioridade ordinal⁸. Deste xeito pretendíase cumprir unha función constitucional: integrar o bloque de

5 Sentenza 31/2010, de 28 de xuño de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de xullo de 2010), ditada en recurso de inconstitucionalidade contra a Lei Orgánica 6/2006, de 19 de xullo, de reforma do Estatuto de Autonomía de Cataluña.

6 Jiménez Asensio, R. "Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?". 2013.

7 Parejo Alfonso, L. "La autonomía local en la Constitución española" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.

8 Sosa Wagner, F. "Los principios del régimen local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.

constitucionalidade⁹ e condicionar ao lexislador sectorial, mais tendo en conta que a propia LRBRL ten natureza ordinaria, os seus efectos neste sentido foron escasos.

Porén, a LRBRL non esgota a definición do modelo de administración local, no devandito sentido o TC en sentenza 32/1981 establecía que *“a fixación destas condicións básicas non pode implicar en caso ningún o establecemento dun réxime uniforme para todas as entidades locais de todo o Estado, senón que debe permitir opcións diversas, xa que a potestade normativa das Comunidades Autónomas non é nestes supostos de carácter regulamentario”*. Tanto polo consabido carácter bifronte das EELL, como polo feito de que a súa regulación se encomende a unha norma de carácter básico, mais ordinaria, a complexa situación non contribúe a un escenario normativo estable, pois é común observar como normas sectoriais modifican substancialmente o réxime competencial e a lista de servizos mínimos municipais, de tal modo que se incide directamente nos servizos municipais e na forma e prestación dos mesmos, con clara incidencia económica.

Precisamente a distribución constitucional de competencias en materia de réxime local foi obxecto de pronunciamento polo Tribunal Constitucional na súa sentenza 84/1982, confirmando así a sentenza 32/1981, ao cimentar unha liña xurisprudencial que serviu de soporte ao desenvolvemento do nivel de goberno e administración local, afirmando o carácter bifronte das EELL, como resultado da súa definición sobre a base da concorrencia da actividade normativa do Estado e das CCAA e sen prexuízo do seu carácter básico recoñecible con independencia do territorio autonómico. A súa articulación prodúcese basicamente a partir do título competencial do artigo 149.1.18 CE, en relación coas bases do réxime xurídico das administracións públicas, sen prexuízo da existencia doutros títulos que acompañan ao citado, como son o réxime estatutario dos funcionarios públicos, eleccións locais, o recorrente de bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica e sobre a Facenda Xeral entre outros¹⁰. A súa asunción polas CCAA producírase a través dos respectivos Estatutos de Autonomía, cobrando maior relevancia a partir dos denominados Estatutos de nova xeración e a súa interiorización das competencias en materia de réxime local¹¹.

En relación coas críticas que se realizan ao modelo da LRSAL pola subtracción de competencias aos municipios¹², temos que lembrar que o modelo establecido na LRBRL non é intocable, pero si debe ser obxecto de máximo respecto na súa modificación en relación coa garantía institucional da autonomía local. Así estableceuse polo TC na súa sentenza 32/1981 *“o lexislador pode diminuír ou acrecentar as competencias hoxe existentes, pero non eliminalas por enteiro, e, o que é máis, o debilitamento do seu contido só pode facerse con razón suficiente e nunca en dano do principio de autonomía, que é un dos principios estruturais básicos da nosa Constitución”*. Na devandita liña podemos establecer un paralelismo co sucedido en Alemaña coas reformas iniciadas desde os Lander e a sentenza do Tribunal Constitucional que anulou a división proposta pola Lei de Modernización da Administración do Land de Mecklemburgo-Pomerania, de 23 de maio de 2006, que dispón que ante calquera reforma territorial é necesario ponderar todas as alternativas posibles que

9 García Roca, J. “El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000.

10 Sánchez Morón, M. op cit.

11 Jiménez Asensio, R. op cit.

12 Velasco Caballero, F. “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de Derecho Local*, 6. IDLUM. páxs. 2012.

sexan menos gravosas para a autonomía local e fai primar a dimensión democrática sobre consideracións de eficacia ou racionalización administrativas¹³.

A regulación do réxime local, cunha competencia compartida entre Estado e CCAA, articulada a través dunha lei de bases, norma de rango ordinaria, mais que integra o bloque de constitucionalidade e a complexa distribución de competencias de carácter sectorial, ao que hai que engadir a consabida autonomía local, resulta significativa da situación existente e como esa configuración incide directamente nun dos principais problemas diagnosticado ás EELL, como son as coñecidas como competencias impropias e a duplicidade na prestación de servizos.

Como mostra da percepción doutrinal sobre a incidencia da LRSAL na autonomía local afirmouse que *“a nova lei reflicte un entendemento pouco ambicioso da autonomía local”*, pouco conciliable coa concepción que da mesma imperara no noso sistema. Chegouse a falar de *“xibarización”* da acción dos entes locais a través das seguintes liñas¹⁴:

- Limitacións competenciais na nova listaxe do artigo 25 LRBRL.
- Eliminación das competencias complementarias.
- Regulación moi limitativa das competencias *“impropias”*.
- Marco global máis limitado para o exercicio de competencias municipais que provinciais.
- Degradación da autonomía local a través dos mecanismos de delegación.

2 Unha nova categoría: competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación

A entrada en vigor da LRSAL supuxo un punto de inflexión no exercicio polos municipios das coñecidas tradicionalmente como competencias impropias, agora baixo a denominación de competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación, positivizando a terminoloxía proposta polo Consello de Estado no seu Ditame 567/2013, emitido ao Anteproxecto da Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración Local. Realizando un bocexo da modificación do réxime competencial podemos sintetizalo nas seguintes liñas¹⁵

- Modificación da cláusula xeral de atribución competencial recollida no artigo 25.1 LRBRL.
- Supresión de determinadas competencias no artigo 25.2 LRBRL.

13 Ortega Álvarez, L. “Las competencias propias de las Corporaciones Locales” en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

14 Boix Palop, A. “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sustentabilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. REALA núm. 2, xullo-diciembre 2014.

15 Velasco Caballero, F. d. “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sustentabilidad de la Administración Local” na *Reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

- Supresión das competencias complementarias coa eliminación do artigo 28 LRBRL.
- Nova configuración das novas competencias delegadas no artigo 27 LRBRL.
- Ampliación das competencias provinciais nos artigos 26, 36 e 11 LRBRL.

Tal e como se recolle na Exposición de Motivos da LRSAL a reforma local pivota sobre tres eixes: clarificación das competencias municipais para evitar duplicidades coas competencias doutras Administracións, racionalización da estrutura organizativa da Administración local de acordo cos principios de eficiencia, estabilidade e sostenibilidade financeira, e garantía dun control financeiro e orzamentario máis rigoroso. De entre eles adquire especial relevancia o tema competencial, erixido en leitmotiv da reforma co lema de “unha administración, unha competencia” que nunha interpretación hermenéutica do réxime xurídico aplicable ás EELL atravesa transversalmente a aplicación dos preceptos reguladores das competencias locais (artigos 2, 7, 25, 26, 27) sen prexuízo dos atributivos de competencias á entidade provincial.

Non faltan aquelas visións críticas que, fronte aos que censuran a reforma por limitar a autonomía local, no lado oposto, consideran tímida a reforma efectuada ao entender como ínfimo o retoque efectuado na cláusula xeral do artigo 25.1 LRBRL, ao tempo que afirman que a lei contradi a súa propia esencia ao permitir a continuidade no exercicio de competencias impropias, considerando insuficientes as medidas adoptadas para frear os tradicionais problemas de financiamento locais, e mesmo amparar novas situacións de endebedamento¹⁶.

2.1 O novo mapa competencial: unha visión das competencias propias e das competencias delegadas

A complexidade da cuestión a abordar vén avalada non só pola gran cantidade de estudos doutrinais que se dedicaron a afondar no novo réxime competencial, senón mesmo pola vontade expresada por distintas administracións e entidades de ofrecer ferramentas que posibiliten a súa correcta execución. A título meramente enunciativo pódense sinalar a “Nota explicativa da reforma local” ditada polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, os informes emitidos por distintas CCAA con carácter previo á aprobación doutros instrumentos, as distintas e numerosas Circulares ditadas desde a FEMP (entre outras, sobre as competencias e funcións de coordinación das Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes, prazos e transitoriedade para a entrada en vigor e aplicación das medidas contidas na LRSAL, novas esixencias de informe ou autorización aparecidas en virtude da LRSAL)¹⁷, Guía práctica sobre a Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local da Fundación Democracia e Goberno Local, etc.

16 Santamaría Pastor, A. “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge” na *Reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

17 Ás que se pode engadir, dentro do esforzo realizado pola FEMP, na súa labor de apoio e asesoramento ás EELL á execución das prescricións da reforma, as relativas a competencias municipais en materia de cooperación ao desenvolvemento, de ensinanzas artísticas, sobre mercados de abastos, relativas ao fomento do emprego, sobre a vixilancia e limpeza de praias, en materia de servizos sociais tras a entrada en vigor da LRSAL, en relación coas Oficinas de Información ao Consumidor.



A nova regulación do tema competencial ten o seu punto de arranque na modificación experimentada polo artigo 2 LRRL, atributivo dun mandato ao lexislador ordinario, tanto estatal como autonómico, para garantir a participación das EELL na xestión dos seus asuntos¹⁸ e, en consecuencia, eixe vertebrador da relación autonomía local/competencias, ao introducir na garantía institucional daquela novos criterios baseados na filosofía da reforma como son eficacia e eficiencia, así como a suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira. Se ben a devandita reforma non debería ser necesaria, xa que os primeiros xa veñen dados pola propia configuración constitucional das administracións públicas no seu artigo 103.1 da Constitución (CE), en tanto que a suxeición da administración local ao principio de legalidade atopa o seu fundamento no artigo 9 CE.

2.1.1 A disxuntiva interpretativa das competencias propias: solución de mínimos ou de máximos

O núcleo das competencias propias dos municipios aparece recollido no artigo 25 LRRL, cuxo contido actual é obxecto de interpretacións discrepantes, en particular no referente ao seu apartado 2, e á consideración da listaxe que contén como pechada ou aberta, é dicir, se cabe a posibilidade de que o lexislador sectorial, estatal ou autonómico leve a cabo unha ampliación das devanditas materias. Na regulación actual pódense distinguir polo tanto, dous puntos de inflexión, por unha parte, a cláusula xeral de atribución¹⁹ e pola outra a listaxe competencial.

a) Cláusula xeral de atribución ou apoderamento

Signala esta cláusula xeral que o municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover (*toda clase de*) actividades e prestar (*cantos*) os servizos públicos que contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal nos termos previstos neste artigo. Esta última previsión xunto coas matizacións terminolóxicas (suprimindo o texto en cursiva) cobra importancia no contexto da problemática posta de manifesto²⁰, pois se ben a LRRL se integra no bloque da constitucionalidade, a limitación que a devandita expresión pode significar acadaría mesmo aos propios Estatutos de Autonomía, con maior intensidade no caso dos coñecidos como Estatutos de nova xeración nos que se procedeu á interiorización do réxime local.

b) Listaxe de competencias propias

Respecto ao seu contido material simplemente apuntar que as modificacións sufridas na devandita listaxe non foron de gran transcendencia, agás no relativo ás previstas para a súa transferencia en materia de servizos sociais, educación e saúde²¹. A redacción do apartado 2 é, sen dúbida, a que xerou unha maior diversidade esexética arredor do seu alcance e

18 Ortega Álvarez, L. Op cit.

19 A ratificación polo Estado español da Carta Europea de Administración Local imprime maior valor á capacidade dos municipios en relación coa xestión dos intereses locais entendidos como un conxunto e non como unha lista exhaustiva de materias.

20 Arenilla Sanz, M. "El nuevo sistema de competencias locales" na *Reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

21 Que son obxecto de tratamento diferenciado na Disposición Adicional Décimo quinta, Transitorias Primeira e Segunda, sobre educación, saúde e servizos sociais respectivamente.

significado, tanto pola doutrina, como pola propia administración da que dimana a norma e o Consello de Estado.

Entrando xa no fondo da disquisición formulada, é unha simple expresión “en todo caso” a orixe da controversia interpretativa que se pode subsumir nunha única pregunta atopámonos ante unha listaxe aberta ou pechada de competencias locais? É dicir, a listaxe contida no devandito precepto constitúe un solo de mínimos que haberá de garantirse ás EELL ou un teito competencial que, en caso ningún, vía normativa estatal ou autonómica, poderá ser obxecto de ampliación.

A primeira interpretación foi rapidamente posta en dúbida, en canto a devandita liña supuña circunscribir o exercicio de competencias municipais propias á listaxe de materias recollida no artigo 25.2 LRBRL, a modo de “*numerus clausus*”. Sen prexuízo de consideracións de carácter operativo, dous argumentos de orde constitucional opóñense frontalmente á devandita interpretación. Por unha banda, a limitación que suporía para o despregamento da autonomía local e a súa garantía institucional posto que unha restrición desta natureza, petrificando as competencias locais reduciría a garantía institucional da autonomía local e pola outra parte, polo ataque que ás competencias constitucionalmente atribuídas resultaría da devandita lectura. A interpretación proposta implicaría que as CCAA non poderían, no marco constitucional de distribución de competencias, proceder á súa atribución ás EELL á marxe da listaxe, quedando limitadas ao desenvolvemento das materias enunciadas no artigo 25.2 LRBRL, nunha sorte de recentralización competencial²².

A propia regulación contida na mesma parece contradicir a devandita interpretación nos seus apartados 3, 4 e 5, destinados a establecer as condicións e requisitos necesarios para que se produza unha nova atribución de competencias, con especial incidencia nun dos déficits detectados na normativa anterior, como é a garantía de financiamento, aínda que a desaparición do apartado 6, no que se prevía expresamente a atribución de competencias aos municipios polas CCAA foi empregado como argumento contrario.

Polo tanto, resultaría necesario propugnar unha interpretación de lista aberta, proposta que se fundamenta tamén na propia lectura do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, cando afirma “*Sen prexuízo do que poidan prever as leis sectoriais estatais e autonómicas, o apartado 2 do artigo 25.2 LRBRL, recolle as materias sobre as que se poden exercer competencias propias que poden desenvolver os municipios.*” De tal modo que nos atopariamos ante un mínimo que pode ser ampliado pola lexislación sectorial, tanto estatal como autonómica, chegando a afirmarse que carece de relevancia competencial directa²³.

Non o interpreta así o Consello de Estado no seu Ditame 338/2014²⁴, que, nun novo xiro de rosca a esta tensión competencial, considera que nos atopamos ante un sistema de *numerus clausus*, ao afirmar a imposibilidade de que o lexislador sectorial autonómico poida asignar aos municipios competencias propias noutras materias, conclusión que, ademais,

22 Villar Rojas, F.J. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 46. 2014.

23 Velasco Caballero, F. “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 48. 2014.

24 Emitido con ocasión da solicitude presentada ao abeiro do disposto no artigo 48 LRBRL e artigo 75.ter.3 da Lei Orgánica 2/1979, de 3 de outubro, do Tribunal Constitucional (LOTC) para a súa emisión con carácter previo á formalización de conflito en defensa da autonomía local fronte á LRSAL.

considera conforme coa autonomía local. Porén, a interpretación hermenéutica do precepto permitiríanos concluir a existencia dunha listaxe aberta en atención ás imbricacións que da mesma se derivan, pois malia a autorizada doutrina que representa o órgano consultivo, non podemos obviar que a interpretación do devandito inciso, dada a súa proxección en relevantes cuestións constitucionais deberá remitirse ao pronunciamento que, no seu día, realice o Tribunal Constitucional.

A redacción do artigo sinalando que os municipios exercerán “en todo caso” as competencias sinaladas, permite defender e avalar a devandita postura, enmarcándoa na relación normativa entre lexislación básica e estatutos de autonomía, pois a redución da listaxe na normativa básica pode provocar a imposibilidade de que as CCAA atribúan competencias ás súas EELL fóra da listaxe, baleirando de contido o ámbito autonómico²⁵. Distinta lectura é aquela que postula a consideración de que atopándonos ante unha listaxe pechada, se ben se excluírían da devandita limitación aquelas CCAA cuxos Estatutos de Autonomía previran a atribución de competencias propias aos municipios²⁶.

2.1.2 As competencias delegadas: garantía de financiamento vs control de oportunidade

Xunto coas competencias propias, a Lei articula un completo sistema de delegación de competencias do Estado e as CCAA nos municipios²⁷. O recurso a este mecanismo esixe que mediante o mesmo se produza unha mellora na eficiencia da xestión pública, así como unha contribución na eliminación de duplicidades administrativas e que sexa acorde coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, debendo prever técnicas de dirección e control de oportunidade e eficiencia.

Establécense unha serie de requisitos en orde á determinación do alcance, contido, condicións e duración desta, que non poderá ser inferior a cinco anos, así como o control de eficiencia que se reserva a Administración delegante e os medios persoais, materiais e económicos, que esta asigne sen que poida supoñer un maior gasto das Administracións Públicas. A delegación deberá acompañarse dunha memoria económica onde se xustifiquen os principios a que se refire o parágrafo segundo deste apartado e se valore o impacto no gasto das Administracións Públicas afectadas sen que, en caso ningún, poida levar consigo un maior gasto das mesmas.

Resulta ilustrativa a referencia no artigo 27 LRBRL a unha serie de determinadas materias na listaxe, de carácter meramente enunciativo que non limitativo, respecto ás cales os municipios viñan exercendo competencias ao abeiro do título de competencias complementarias recollidas no derogado artigo 28 LRBRL²⁸, ilustrando a contradición en virtude da cal se retiran do ámbito local determinadas competencias, prevendo ao tempo o seu retorno vía delegación.

25 Zafra Víctor, M. “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013”. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

26 Flores Domínguez, L.E. “Las competencias municipales en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Diario del derecho municipal*, Iustel. 2014.

27 A redacción inicial previa só aqueles cunha poboación inferior a 20.000 habitantes, pero foi ampliada ao conxunto de todos os municipios.

28 Como sucede coas relativas á muller, educación... etc, que se recollen agora como competencias delegables en materia de promoción da igualdade de oportunidades e a prevención da violencia contra a muller, creación, mantemento e xestión das escolas infantís de educación de titularidade pública de primeiro ciclo de educación infantil.

Podemos concluir, polo tanto, que para o lexislador estatal o exercicio de competencias en réxime de delegación perfilase como a saída ás dificultades que se derivan da aplicación do novo esquema competencial, nun intento de cubrir as lagoas creadas pola eliminación das competencias impropias e complementarias²⁹. Así se apuntou xa polos responsables ministeriais durante a tramitación parlamentaria, pero resulta evidente que non é o mesmo exercer competencias propias coas potestades municipais plenas e con autonomía para o seu desenvolvemento que no marco dunha delegación suxeita a un estrito procedemento de control, descoñecendo os termos en que esta se vai producir, resultando clara a posición de subordinación das EELL. Como maior obxección á nova configuración legal da técnica da delegación, a evidente suxeición a control de oportunidade e mingua da autonomía local, malia que a efectividade da delegación requirirá a súa aceptación polo Municipio interesado. Como elemento favorable, a necesidade de que a delegación vaia acompañada en todo caso do correspondente financiamento, para evitar repetir erros pasados.

2.2 Competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación: principais vectores na súa regulación

O sistema das competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación gravita sobre dous conceptos fundamentais para posibilitar o seu exercicio: inexistencia de duplicidades e sostenibilidade financeira. Así, o artigo 7.4 LRBRL dispón que o exercicio desta clase de competencias queda limitada a aqueles supostos nos cales non se poña en risco a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración Pública.

Como elemento de garantía fronte os devanditos riscos esíxese a obtención dos informes previos da Administración competente por razón de materia, no que se sinala a inexistencia de duplicidades, e da Administración que teña atribuída a tutela financeira, sobre a sostenibilidade financeira das novas competencias, informes ambos os dous de carácter preceptivo e vinculante.

2.2.1 Xustificación do exercicio de competencias impropias: duplicidade e sostenibilidade económico-financiera

A esencia da reforma neste punto vén dada a rotunda prohibición de exercicio das competencias impropias, se ben pola outra banda se abre unha limitada vía, suxeitando o devandito exercicio a unha serie de requisitos: inexistencia de duplicidades e sostenibilidade económico-financiera.

A delimitación da concorrencia dos devanditos requisitos fai xurdir un problema que se presenta de difícil solución, como é a determinación da existencia de duplicidades, non en si mesma considerada desde un punto de vista obxectivo, senón desde a perspectiva da

29 Velasco Caballero, F. a. "Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias". *Boletín Instituto Derecho Local*. 2014.

ausencia dunha definición legal do devandito termo³⁰, que habilita ás CCAA a entender cun alto grao de discrecionalidade cando se dá a devandita circunstancia e que foi obxecto de diversas iniciativas tanto estatais como autonómicas para a súa concreción³¹. A realidade ofrécenos unha visión ben distinta, como é a de que en poucos supostos nos atoparemos ante esta concorrencia duplicada da acción doutra administración coa local, considerada como execución simultánea por varias administracións dun mesmo servizo, nun mesmo ámbito territorial e cos mesmos destinatarios³² e, en todo caso, a existencia destas duplicidades, derivaría non de condicionamentos de carácter xurídico, senón que serían a manifestación de realidades políticas, de orde administrativa e/ou financeira, e non de realidades xurídicas³³.

Respecto ao requisito de non poñer en risco a sustentabilidade económico-financiera do conxunto da facenda local, simplemente lembrar que, sen necesidade de dotes adiviñatorias, xa durante a tramitación da reforma se puxo de relevo como as cifras do déficit e do endebedamento das EELL non eran precisamente o detonante da preocupante situación financeira do Estado español ante as autoridades de Bruxelas, predicións que foron confirmadas polos datos ofrecidos tanto polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas como polo Banco de España³⁴. É dicir, a limitada autonomía das EELL convérteas unha vez máis en vítimas propiciatorias da regulación do estado sen o aval dos datos que xustifiquen as medidas adoptadas, ao que habería que engadir a deficiente técnica prevista para dar cumprimento a este parámetro e que xa fora advertida polo Consello de Estado ao contemplar a súa esixibilidade ex ante.

Tal e como se exporá, as diferentes iniciativas autonómicas intentaron ofrecer unha solución á problemática derivada da aplicación deste precepto, establecendo as condicións baixo as cales se entenderá que se produce a concorrencia destes requisitos, determinando nalgúns casos a fórmula a través da cal se concluirá a existencia de duplicidade e o modo de acreditar a sustentabilidade financeira e estabilidade orzamentaria, así como o procedemento, competencia e prazos correspondentes.

2.2.2 O dies ad quo das competencias distintas das propias e das delegadas e o ausente réxime transitorio

Un dos maiores obstáculos detectados na posta en marcha do novo sistema competencial e, en especial, en relación coas competencias distintas das propias e delegadas, vén dado

30 Sinala o Consello de Estado que "non existirá duplicidade, de acordo coa LRSAL, cando as EELL desenvolvan, como xa dicía o derogado artigo 28 LRBRLL, actividades complementarias doutras levadas a cabo por Administracións distintas". Esta cuestión foi analizada por Jiménez Asensio, R. en "Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo", pon de relevo como nin na LRSAL nin en calquera outro texto normativo se establece cal é o alcance desta expresión, apuntando á confusión de "duplicidade" cunha actuación municipal (ou de calquera entidade local) extramuros de calquera título xurídico habilitante. *Diario do Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

31 Galán Galán, A. "La reordenación de competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias", Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012.

32 De Diego Gómez, A. 2014 "Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias." *Diario del derecho municipal*, Iustel.

33 Velasco Caballero, F. "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 5. 2011.

34 As EELL foron as únicas que cumpriron cos obxectivos de déficit que se fixaran, pechando o exercicio 2013 máis alá do equilibrio orzamentario ao ofrecer un resultado do 0,41% respecto do PIB, ao tempo que redución o seu volume de débeda, que se situaba a finais do cuarto trimestre de 2013 no 4,1% sobre o PIB, ao 81,7% do Estado e 20,2% das CCAA.

polo referente temporal. A ausente previsión na LRSAL dun réxime transitorio para a tramitación do procedemento previsto no artigo 7.4 LRBRL, así como razóns de seguridade xurídica, postulan unha interpretación favorable a determinar que as súas prescricións se cinguen a aquelas competencias cuxo exercicio se pretende iniciar ex novo, con posterioridade á súa entrada en vigor, sen prexuízo de posicións contrarias á devandita lectura, examinando a continuación os argumentos en contra e a favor.

Ademais de criterios hermenéuticos na súa interpretación, a acepción contida no artigo 7.4 LRBRL destas competencias como “novas”, reforza o argumento de que a aplicación das súas esixencias non se contempla respecto a aquelas competencias que xa se viñesen exercendo á súa entrada en vigor³⁵, apoiouse tamén na devandita cualificación, ao entender que esta circunstancia avalaría que as atribuídas con anterioridade á entrada en vigor da LRSAL polo lexislador sectorial mantivesen a súa continuidade sen necesidade de someterse á tramitación prevista no precepto citado.

Porén, o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas posicionouse en contra da devandita interpretación ao sinalar que todas as competencias que á entrada en vigor da lei non se enmarquen nas propias ou delegadas, requirirán a obtención dos informes indicados, sen prexuízo de que xa se viñesen exercendo, é dicir, que segundo a devandita liña non se podería facer tabla rasa a partir da entrada en vigor, senón que a continuidade dos servizos públicos locais asociados ás competencias impropias estarían suxeitos á tramitación do procedemento previsto no artigo 7.4 LRBRL e á obtención dos informes favorables.

En cambio, a supresión da Disposición Transitoria Novena que figuraba no Anteproxecto³⁶ reforza o argumento favorable á irretroactividade, pois prevía un procedemento específico, o recollido no artigo 7.4 LRBRL para a continuidade no exercicio das competencias distintas das previstas nos artigos 25.2 e 27 LRBRL que ata a entrada en vigor desta Lei viñesen exercendo os Municipios. A súa desaparición anoada ao feito de que non se prevexa un réxime transitorio para garantir a viabilidade na prestación dos servizos que integran a competencia “impropia” conducirían a unha interpretación favorable ao sinalado. Interpretación que por elevación ao plano constitucional se deriva con carácter xeral do principio de irretroactividade das normas ex artigo 9.3 CE e 2.3 do Código Civil, sen prexuízo da distinción que deba realizarse respecto da simple aplicación inmediata da norma³⁷.

Non debemos esquecer que de postularse a interpretación contraria tras a entrada en vigor da lei, multitude de servizos terían quedado sen cobertura legal para a súa prestación, sen prexuízo de que aínda instándose da CA os informes previstos producirían importantes distorsións para os cidadáns.

2.2.3 A adaptación dos convenios, acordos e instrumentos de financiamento

A subscrición e a vixencia de convenios, acordos e demais instrumentos de financiamento existentes entre as EELL e a administración estatal e autonómica tamén foi obxecto de

35 ZAFRA, op cit.

36 “As competencias distintas das previstas nos artigos 25.2 e 27 da Lei 7/1985 Reguladora das Bases de Réxime Local que ata a entrada en vigor desta Lei viñesen exercendo os Municipios só poderán seguir exercéndoas se cumpren co previsto no apartado 4 do artigo 7 da Lei 7/1985”.

37 Santamaría Pastor, J.A. “Los principios jurídicos del derecho administrativo”. Madrid: La Ley. 2010.

modulación na súa regulación, tanto en relación co exercicio de competencias delegadas, como distintas das propias e delegadas, modulación que xira arredor da coñecida como cláusula de garantía de pagamento. Cláusula a través da cal preténdese blindar o efectivo financiamento das competencias que son obxecto de pacto, ao recoller a autorización á Administración Xeral do Estado para aplicar retencións nas transferencias que lles correspondan por aplicación do seu sistema de financiamento para facer fronte aos compromisos derivados do convenio³⁸. A tales efectos deberá establecer, en todo caso, os prazos para a realización dos pagamentos comprometidos para a reclamación por parte da Entidade Local, no suposto de incumprimento por parte da Comunidade Autónoma da obriga que houber contraído e para a comunicación á Administración Xeral do Estado, de terse producido o devandito incumprimento, tendo en conta o prazo que, no seu caso, se poida establecer mediante a Orde do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas que regule o procedemento para a aplicación das retencións mencionadas³⁹.

Por unha parte, posibilitábase a prórroga dos instrumentos xa existentes, suxeita á introdución da devandita cláusula na primeira renovación que destes que se leve a cabo. Pola outra, prevese a extinción dos instrumentos de cooperación que leven consigo financiamento destinado a sufragar o exercicio por parte das EELL de competencias distintas ás propias ou delegadas, prevista na DA 9ª, a 31 de decembro de 2014, se, con anterioridade a esa data, non se procedeu á súa adaptación ao previsto na Lei, adaptación que esixirá a acreditación das circunstancias previstas no artigo 7.4 LRBRL.

3 O papel das Comunidades Autónomas e provincias no novo deseño do réxime competencial local

Xunto ás EELL a LRSAL reserva un papel protagonista ás CCAA como receptoras das competencias impropias que foron obxecto de maiores reclamacións, aínda que algunhas delas pasaban pola súa axeitada dotación de financiamento, non por afastalas do ámbito local, que pola súa proximidade resulta en moitos casos o máis axeitado á prestación dos servizos en condicións de calidade aos cidadáns. Ao seu lado as Deputacións Provinciais resultan vencedoras na polémica creada sobre a súa permanencia no deseño do Estado, aínda que a súa posición no Anteproxecto foi considerablemente moderada como consecuencia do Ditame do Consello de Estado ao Anteproxecto.

3.1 A transferencia de competencias ás Comunidades Autónomas: unha incógnita por resolver

As materias afectadas polos procesos de transferencia serán as relativas a educación, servizos sociais, saúde e inspección sanitaria, das cales a que xera maior polémica en canto á súa execución e idoneidade foi a de servizos sociais, tal e como se analizará a continuación.

Unha constante no proceso de transferencia vén dada pola referencia ás normas reguladoras do sistema de financiamento das CCAA e das facendas locais, como condicionante de

38 Velasco Caballero, F. op cit.

39 A devandita orde, que aínda non foi obxecto de aprobación, regulará tamén a correspondente posta a disposición a favor das Entidades Locais.

partida para que se produza a asunción das competencias a transferir, que ha de poñerse en relación coa puntualización de que como consecuencia da mesma non poderá producirse un maior gasto para o conxunto das Administracións Públicas.

A materialización desta premisa abre múltiples interrogantes, pois a consecución do devandito resultado pasaría pola diminución, no seu caso, dos ingresos das EELL, cando se tratase de competencias que estivesen percibindo algún tipo de financiamento asociado, como sucede coas relativas a educación, pero no suposto dos servizos sociais que se prestan desde a instancia local e que, paulatinamente, foron perdendo financiamento, a axeitada dotación de medios autonómicos para a súa prestación esixirá a reordenación das súas prioridades de gasto para adecuar os seus ingresos aos novos gastos⁴⁰.

3.1.1 Asunción de competencias relativas á educación (Disposición Adicional Décimo quinta)

A asunción da titularidade das competencias en materia de educación que se prevén como propias do Municipio, por Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes, ou por calquera outra Entidade Local, fai referencia ás relativas a participar na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria e cooperar coas Administracións educativas correspondentes na obtención dos soares necesarios para a construción de novos centros docentes, así como a conservación, mantemento e vixilancia dos edificios de titularidade local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria ou de educación especial, para o que se contemplará o correspondente traspaso de medios económicos, materiais e persoais⁴¹.

Como elemento de diferenciación fronte ás demais transferencias que se prevén atópase a ausencia de referencia temporal fixando un prazo para a execución das mesmas. A consignación da competencia como propia no artigo 25.2 n), así como a dilatación do seu traspaso ata a hipotética aprobación da norma de financiamento non fan presaxiar a súa desaparición como competencia local nun futuro próximo.

3.1.2 Asunción de competencias relativas á saúde (Disposición transitoria primeira)

O obxecto da transferencia serán as competencias que se prevían como propias do Municipio, relativas á participación na xestión da atención primaria da saúde, con independencia de que o seu exercicio se viñese realizando por Municipios, Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes, ou calquera outra Entidade Local. Neste caso outórgase un amplo prazo, máximo de cinco anos tras a entrada en vigor da Lei, mediante o establecemento dun proceso de asunción progresivo, un vinte por cento anual.

40 Tal e como nos lembra Velasco Caballero, F. a. en “Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias”. *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014: “Pártese da premisa implícita de que as comunidades autónomas teñen recursos económicos dispoñibles para manter as actuais actividades impropias municipais, e que a súa vontade política será, precisamente, manter esas actividades en réxime de delegación. Pero a realidade tende a desmentir esta premisa. En primeiro lugar, é coñecido que o déficit financeiro está hoxe, notoriamente, nas comunidades autónomas, todas elas dependentes de créditos extraordinarios do Estado. E en segundo lugar, non hai indicios, nin empíricos nin racionais, que permitan afirmar que as comunidades autónomas financiarán plenamente, mediante convenios de delegación, o groso das actividades municipais “impropias”.

41 A redacción anterior recollía as competencias nesta materia como “Participar na programación da ensinanza e cooperar coa Administración educativa na creación, construción e sostemento dos centros docentes públicos, internir nos seus órganos de xestión e participar na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria”, segundo a atribución realizada pola Lei Orgánica 2/2006, de 3 de maio, de Educación, na súa Disposición Adicional Décimo quinta.

En canto á metodoloxía e procedemento, prevese a elaboración pola entidade autonómica dun plan para a avaliación e reestruturación dos servizos. Respecto ao financiamento, cada ano que transcorra, dentro do período de cinco anos anteriormente mencionado, sen que a entidade autonómica asumira o desenvolvemento do vinte por cento dos servizos previsto nesta disposición ou, no seu caso, acordara a súa delegación, os servizos seguirán prestándose polo municipio, Deputación Provincial ou entidade equivalente con cargo á Comunidade Autónoma. Se non se producise a transferencia das correspondentes contías aplicaranse retencións nas transferencias que lles correspondan por aplicación do seu sistema de financiamento, tendo en conta o que dispoña a súa normativa reguladora, como manifestación da garantía de pagamento que preside a Lei.

Tal e como xa puxeramos de relevo a norma é consciente da distorsión que podería supoñer a prestación dos servizos públicos asociados a estas competencias desde a esfera autonómica, polo que se encarga de lembrar a posibilidade de que as propias CCAA deleguen as devanditas competencias nos Municipios, Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes, de conformidade co artigo 27 LRBR⁴².

3.1.3 Asunción de competencias relativas a servizos sociais (Disposición transitoria segunda)

Configurada como unha das cuestións de máis difícil execución da reforma, a aspiración da EELL non pasaba tanto pola súa prestación autonómica, como polo seu axeitado e suficiente financiamento dunha competencia en contínua expansión, máxime ante a conxuntura derivada da situación de crise económica. Malia iso prevíuse a súa prestación desde o ámbito autonómico, dispoñendo dun prazo máximo de 2 anos desde a entrada en vigor da LRSAL para materializar a transferencia. De tal modo, as CCAA, con data 31 de decembro de 2015, deberían asumir a titularidade das competencias que se prevían como propias do Municipio, relativas á prestación dos servizos sociais e de promoción e inserción social⁴³

A tal efecto deberán elaborar, con carácter previo, un plan para a avaliación, reestruturación e implantación dos servizos e asumir a cobertura inmediata da devandita prestación. A ausente referencia á participación dos EELL na devandita avaliación e programación debe ser obxecto de crítica, sen prexuízo da posibilidade de emendar a devandita omisión na regulación do proceso. Consciente o lexislador estatal da idoneidade do ámbito local para a prestación deste tipo de servizos prevé xa a posibilidade das Comunidades Autónomas de delegar as devanditas competencias nos Municipios, Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes.

A garantía de financiamento que impregna a norma esténdese a este punto, ao contemplar que se vencida a devandita data non se tivese procedido á transferencia ou delegación dos servizos, e en garantía da súa continuidade, as EELL haberán de seguir na súa prestación, se ben con cargo a financiamento autonómico. Se a Comunidade Autónoma non transferise as contías precisas para iso aplicaranse retencións nas transferencias que lles correspondan

42 No devandito sentido pronunciouse tamén CALVO VÉRGEZ, J. "La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. REALA núm. 2, xullo-dicembro 2014.

43 A denominación da competencia municipal neste punto tamén foi obxecto de modificación o artigo 25.2 respecto á nomenclatura das mesmas, recollendo a redacción anterior á LRSAL "prestación de servizos sociais e promoción social", fronte á descrita segundo a redacción actual. A determinación de que servizos se excluírían no ámbito municipal á vista da nova redacción suscitou múltiples interrogantes, ante a natureza dos mesmos e a incidencia que terá na súa prestación.

por aplicación do seu sistema de financiamento, tendo en conta o que dispoña a súa normativa reguladora.

3.1.4 Asunción de competencias relativas a servizos de inspección sanitaria (Disposición transitoria terceira)

O caso dos servizos de inspección sanitaria representan o de maior inmediatez dos procesos de transferencias previstos na LRSAL, tan só seis meses desde a entrada en vigor da mesma.

Polo tanto, no momento de peche do presente traballo, o citado prazo atópase xa vencido correspondendo ex lege ás CCAA, que deberían estar prestando os servizos relativos á inspección e control sanitario de matadoiros, de industrias alimentarias e bebidas que con anterioridade viñesen prestando os municipios. Porén, servizos tales como a oficina de información ao consumidor seguen activos en non poucos concellos, sen que por parte da administración autonómica sen que polas CCAA se iniciase trámite ningún para a súa regularización acorde ao novo réxime competencial.

En definitiva, coa supresión das competencias que tradicionalmente se incardinan na categoría de impropias e o seu traspaso ás CCAA, a deficitaria situación de moitas EELL debería ver unha importante mellora. Non obstante, habería que sinalar os potenciais perigos da devandita transferencia, tal e como sucedeu coa integración de municipios franceses nas intermunicipalidades, na que malia establecer que aqueles xa non poderán intervir directamente nas competencias transferidas, observouse que a intervención municipal continúa presente baixo o título doutras competencias; de tal modo que *“conservan unha parte dos servizos e dos axentes e desenvolven novas actividades con estes medios humanos. Máis alá destas prácticas, a intermunicipalidad revela duplicidades que demandan unha maior mutualización dos medios”*⁴⁴.

3.2 O fortalecemento institucional das Deputacións na LRSAL. A diversidade nas súas competencias

Tras a disquisición producida, nos momentos anteriores á LRSAL, sobre a continuidade ou non da provincia e o papel que, na reforma sobre o réxime local han de asumir⁴⁵, a institución saíu eminentemente reforzada coa nova regulación. Malia iso, e sobre aquelas argumentacións que argumentaban a necesidade dunha reforma constitucional para incidir nestas entidades sinalouse que *“Se ben a Constitución garante a existencia das provincias como entes locais, faino nos termos en que estas se recoñezan socialmente en cada momento. Iso implica que, mudando a percepción social das provincias, tamén deben poder cambiar a configuración e as funcións dos seus órganos de goberno e administración”*⁴⁶. Todo iso sen prexuízo do axuste necesario da devandita institución ao Estado autonómico que, na miña opinión, aínda non se produciu.

44 Marcou Marcou, Gérard. 2010. “La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué?” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Reala 313-314.

45 Sobre a natureza e papel reservado a estas entidades pode consultarse o “Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España”. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011.

46 Bermejo Latre, José L. “Cuestiones ausentes en la propuesta de Reforma del régimen local. Parte II”. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2013.

Porén, o debate público arredor da redefinición do modelo de administración local coherente coa organización territorial marcada polo desenvolvemento do Estado autonómico e o papel correspondente no mesmo ás Deputacións Provinciais, resolveuse, como anunciábase, non só a favor da pervivencia das mesmas, senón co outorgamento dunha posición reforzada, como anclaxe de garantía na prestación de servizos mínimos nos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes, sen prexuízo dunha considerable ampliación do elenco de competencias propias⁴⁷.

O Consello de Estado no seu Ditame 567/2003, emitido ao Anteproxecto, puxo de manifesto a obxección que ao devandito papel podía supoñer a distinta configuración das competencias provinciais fronte ás municipais, expresado así:

“Así pois, a diferenza das competencias municipais que son fundamentalmente competencias “materiais”, de xestión dos intereses e asuntos que afectan ao conxunto da poboación, as das Deputacións son máis ben “funcionais”, en canto que se encamiñan a asistir aos Municipios e a coordinar a súa actuación”.

A continuación abordaremos o mapa competencial provincial mediante a distinción de tres categorías en orde á súa clasificación: de coordinación que se ben se estenden nalgúns supostos ao conxunto dos municipios da provincia, onde realmente presentan maior relevancia é en relación cos de menos de 20.000 habitantes, as competencias propias, que son obxecto dunha alteración substancial, tanto cuantitativa como cualitativamente, e finalmente, competencias instrumentais de apoio e asistencia a municipios.

3.2.1 As competencias de coordinación e as economías de escala

A gran novidade nesta materia vén dada polo novo papel asignado aos entes provinciais na coordinación de servizos municipais básicos. Tras recoller, con pequenos axustes, o artigo 26 LRBR o catálogo de servizos mínimos municipais, o precepto incorpora unha novidosa regulación relativa á garantía de prestación de servizos mínimos mediante a asignación dun papel de coordinación ás Deputacións Provinciais, ou entidade equivalente, respecto aos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes⁴⁸, ante a pretendida xeración de economías de escalas que, segundo fontes ministeriais, se producirían nos devanditos parámetros de poboación.

a) Servizos afectados

O artigo 26.2 LRBR atribúelle a coordinación dos seguintes servizos:

a) Recollida e tratamento de residuos.

47 Segundo Zafra a provincial tras a LRSAL “perde a súa condición de entidade local e aparece como división territorial para o cumprimento das actividades do Estado: neste caso para a supervisión e control co fin de rebaixar o custo efectivo na prestación de servizos municipais”. “Provincia, lo importante no es el nombre, lo importante es la función: a propósito del debate entre los profesores Sosa Wagner y Rivero Ysern”. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

48 A razón de fixar esta franxa de poboación como a economicamente sostible para a prestación dos servizos públicos locais, obedece a un estudo do Instituto de Estudos Fiscais. Porén, Villar Rojas, F.J. definiu o devandito límite como arbitrario, apuntando á existencia de 7.720 municipios cunha poboación inferior á devandita cifra, nos cales reside un 32,5 % da poboación española, 14.944.000 habitantes aproximadamente, co risco de que se produzan desprazamentos de poboación.

- b) Abastecemento de auga potable a domicilio e evacuación e tratamento de augas residuais.
- c) Limpeza viaria.
- d) Acceso aos núcleos de poboación.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumeado público.

Convén reparar na coincidencia dos devanditos servizos cos que integran o núcleo dos mínimos obrigatorios dispostos para o conxunto dos municipios no artigo 26.1 LRBRL, e como a súa asunción pola Deputación, deixaría tan só en mans daqueles a prestación do servizo de cemiterio, producíndose así o anunciado baleiramento competencial do que fala o Consello de Estado nos Ditames emitidos con ocasión de estudar a reforma local, primeiro sobre o Anteproxecto, e con posterioridade, con ocasión da interposición de recursos de inconstitucionalidade.

b) Procedemento multinivel de coordinación

Para coordinar a citada prestación de servizos a Deputación propondrá, coa conformidade dos municipios afectados, ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas a forma de prestación, consistente na prestación directa pola Deputación ou a implantación de fórmulas de xestión compartida a través de consorcios, mancomunidades ou outras fórmulas. Para reducir os custos efectivos dos servizos o mencionado Ministerio deberá decidir sobre a proposta formulada que deberá contar co informe preceptivo da Comunidade Autónoma se é a Administración que exerce a tutela financeira.

Cando o municipio xustifique ante a Deputación que pode prestar estes servizos cun custo efectivo menor que o derivado da forma de xestión proposta pola Deputación provincial ou entidade equivalente, o municipio poderá asumir a prestación e coordinación destes servizos se a Deputación o considera acreditado. En calquera caso, cando a Deputación ou entidade equivalente asuma a prestación destes servizos repercutirá aos municipios o custo efectivo do servizo en función do seu uso. Se estes servizos estivesen financiados por taxas e asume a súa prestación a Deputación ou entidade equivalente, será a esta a quen vaia destinada a taxa para o financiamento dos servizos.

Unha das problemáticas formuladas, máis alá da dudosa corrección da participación da administración do Estado nunha decisión que debería ser municipal, a formulación do precepto formula a pregunta obrigada sobre como resolver a falta de consentimento do municipio, xa apuntada polo Consello de Estado. Realizáronse distintas propostas ante o bloqueo que puidese derivarse da oposición do municipio implicado e sen prexuízo de que se establezan legalmente vías de solución, aposta en primeiro lugar polo voluntarismo mediante unha estratexia provincial de convencer, desde unha posición de liderado institucional, aos concellos da xeración de beneficiosas economías de escala e pola outra parte, a través da

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

combinación, na súa proposta, de distintas opcións de prestación de servizos a efectos de ofrecer ao municipio unha marxe de apreciación sobre a conveniencia do mesmo⁴⁹.

3.2.2 Ampliación das competencias propias

Con carácter previo á LRSAL a normativa básica atribuíu ás Corporacións Provinciais unha serie de competencias de carácter eminentemente instrumental, ás que se dotou de maior autonomía e entidade, aínda enmarcándose nas xenéricas de apoio e asistencia. O réxime de concreción das mesmas sitúanos ante a seguinte listaxe:

- A coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e axeitada a que se refire o apartado a) do número 2 do artigo 31.
- A asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica aos Municipios, especialmente os de menor capacidade económica e de xestión⁵⁰. En todo caso garantirá nos municipios de menos de 1.000 habitantes a prestación dos servizos de secretaría e intervención.
- A prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, no seu caso, supracomarcial e o fomento ou, no seu caso, coordinación da prestación unificada de servizos dos municipios do seu respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá a prestación dos servizos de tratamento de residuos nos municipios de menos de 5.000 habitantes, e de prevención e extinción de incendios nos de menos de 20.000 habitantes, cando estes non procedan á súa prestación.
- A cooperación no fomento do desenvolvemento económico e social e na planificación no territorio provincial, de acordo coas competencias das demais Administracións Públicas neste ámbito.
- O exercicio de funcións de coordinación nos casos previstos no artigo 116 bis⁵¹.
- Asistencia na prestación dos servizos de xestión da recadación tributaria, en período voluntario e executivo, e de servizos de apoio á xestión financeira dos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes.
- A prestación dos servizos de administración electrónica e a contratación centralizada nos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes⁵².

49 Jiménez Asensio, R. "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del Derecho Municipal*, lustel. 2014.

50 Esta competencia dirixírase preferentemente ao establecemento e axeitada prestación dos servizos mínimos nos termos recollidos no artigo 26.1 LRBRL.

51 O artigo 116 bis LRBRL relativo ao contido e seguimento do plan económico-financieiro, atribúe ás Deputacións Provinciais ou entidade equivalente a asistencia ao resto de corporacións locais e a colaboración coa Administración que exerza a tutela financeira, segundo corresponda, na elaboración e o seguimento da aplicación das medidas contidas nos plans económicos-financieiro. Así mesmo propondrá e coordinará as medidas recollidas no apartado anterior cando teñan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse o plan económico-financieiro, así como outras medidas supramunicipais distintas que se tivesen previsto, incluído o seguimento da fusión de Entidades Locais que se tivese acordado.

52 Este apartado formula a dúbida de que sucede coas mesmas, é dicir, se tras a entrada en vigor a mesma deixou de ser competencia municipal. O significado e alcance da mesma adquire particular importancia respecto á administración electrónica, e a necesidade de dar cumprimento á súa obrigada implantación nos termos da Lei 11/2007, de 22 de xuño, de Acceso Electrónico dos cidadáns aos servizos

- O seguimento dos custos efectivos dos servizos prestados polos municipios da súa provincia⁵³. Cando a Deputación detecte que estes custos son superiores aos dos servizos coordinados ou prestados por ela, ofrecerá aos municipios a súa colaboración para unha xestión coordinada máis eficiente dos servizos que permita reducir estes custos.
- A coordinación mediante convenio, coa Comunidade Autónoma respectiva, da prestación do servizo de mantemento e limpeza dos consultorios médicos nos municipios con poboación inferior a 5000 habitantes.

3.2.3 Competencias instrumentais

Ao carón das competencias propias e das de coordinación, e sen prexuízo da posibilidade de delegación por parte da Comunidade Autónoma, a coordinación, asistencia e cooperación na prestación dos servizos públicos municipais, así como a prestación dos de carácter supramunicipal, outorga ás Deputacións Provinciais, unha serie de competencias puramente instrumentais como son:

- Aprobación anual dun plan provincial de cooperación ás obras e servizos de competencia municipal, en cuxa elaboración deben participar os Municipios da Provincia⁵⁴.
- Asegurar o acceso da poboación da Provincia ao conxunto dos servizos mínimos de competencia municipal e á maior eficacia e economía na prestación destes mediante calesquera fórmulas de asistencia e cooperación municipal.
- Garantir o desempeño das funcións públicas necesarias nos Concellos e prestarlles apoio na selección e formación do seu persoal sen prexuízo da actividade desenvolvida nestas materias pola Administración do Estado e a das Comunidades Autónomas.
- Dar soporte aos Concellos para a tramitación de procedementos administrativos e realización de actividades materiais e de xestión, asumíndoas cando aqueles llas encomenden.

O rastro da vinculación da noción do custo efectivo dos servizos é doadamente recoñecible nesta regulación ao dispoñer que o Plan Provincial, elemento fundamental na acción investidora municipal, recollerá entre os seus criterios de distribución de fondos a análise do custo efectivo dos servizos. Deste xeito cando a Deputación detecte que os custos efectivos dos servizos prestados polos municipios son superiores aos dos servizos coordinados ou prestados por ela, incluírá no plan provincial fórmulas de prestación unificada ou supramunicipal para reducir os seus custos efectivos, servindo como outra vía de entrada ás súas funcións de coordinación á marxe do disposto no artigo 26.1 LRBRL.

públicos, na que se recoñece xa a oportunidade de promover a intervención provincial en garantía da efectividade dos dereitos nela recoñecidos.

53 Seguimento que se produce con independencia da poboación do municipio, será o paulatino desenvolvemento da figura do custo efectivo a que haberá de determinar as implicacións dese seguimento respecto ao acervo competencial da entidade afectada.

54 O plan, que deberá conter unha memoria xustificativa dos seus obxectivos e dos criterios de distribución dos fondos, criterios que en todo caso han de ser obxectivos e equitativos, poderá financiarse con medios propios da Deputación ou entidade equivalente, as achegas municipais e as subvencións que acorden a Comunidade Autónoma e o Estado con cargo aos seus respectivos orzamentos.

3.2.4 Custo efectivo dos servizos e a súa relación coa intervención provincial

Configurado o concepto de custo efectivo dos servizos como un trasunto do custo estándar, as críticas vertidas polo Consello de Estado no seu Ditame 567/2013, ao seu antecesor son de aplicación tamén ao custo efectivo, en tanto en canto sinalaba o “carácter ablativo” das competencias municipais, pois o esquema obxecto de censura mantense e por iso volve ser obxecto de reproche, ao preguntarse o órgano consultivo se este parámetro poderá servir como orzamento único para a intervención das Deputacións, no marco do noso sistema constitucional. O alcance e a transcendencia que se outorga a este elemento no deseño do novo mapa competencial excede da configuración que da autonomía local recolle a nosa Constitución e así o afirma o propio Consello. Porén, precisar que ningunha obxección merece o control da asignación dos fondos públicos, aínda que si ás consecuencias anoadas ao mesmo, máxime tomando en consideración da circunstancia de que por esa vía se podería chegar a un baleiramento competencial dos municipios de menor poboación⁵⁵.

Unha vez máis a innovación que esta noción supón no ámbito local e o descoñecemento na materialización das consecuencias derivadas do seu incumprimento camiña na contra do seu obxectivo, polo que haberá que agardar ao desenvolvemento da regulación prevista na LRSAL, que neste punto prevé a aprobación dunha orde ministerial reguladora dos criterios de cálculo e aos seus resultados que, segundo o disposto no artigo 116 ter LRBRL, deberá efectuarse antes do día 1 de novembro de cada ano para comezar a comprender o seu verdadeiro alcance e significado.

Malia o considerable atraso fronte a esta previsión, finalmente viu a luz a Orde HAP/2075/2014, de 6 de novembro, pola que se establecen os criterios de cálculo do custo efectivo dos servizos prestados polas entidades locais⁵⁶. A efectos do devandito cálculo no seu artigo 4 establece os gastos directos que poderán ser imputables aos servizos, distinguindo entre gastos de persoal, gastos en bens e servizos, derivados da amortización do investimento realizado no exercicio e nos anteriores, en transferencias correntes e de capital, así como calquera outro gasto non financeiro que teña relación coa prestación do servizo e, no seu caso, os derivados da existencia de operacións de arrendamento financeiro.

A publicidade da información, previamente subministrada, publicarase polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, en relación cos servizos de prestación obrigatoria ex artigos 26.1 e 36 LRBRL, así como aos derivados do exercicio das competencias recollidas nos artigos 7, 25.2 e 27 do citado texto legal. Falta aínda a determinación das medidas necesarias para a aplicación e execución da Orde, polo que o procedemento, incluídos os anexos, se remite como data límite ao 30 de xuño de 2015, exercicio no que as EELL deberán facilitar a información.

4 A resistencia autonómica á reforma como vía de solución

As competencias autonómicas en materia de réxime local son tratadas na Disposición Adicional Terceira LRSAL, ao establecer que as disposicións da Lei serán de aplicación a todas as

55 Campos Acuña, M.C. 2013. “La reforma de la administración local. Una apuesta de futuro”. IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP”.

56 BOE núm. 270, de 7 de novembro de 2014.

CCAA, cunha serie de precisións: sen prexuízo das súas competencias exclusivas en materia de réxime local asumidas nos seus Estatutos de Autonomía, no marco da normativa básica estatal e con estrita suxeición aos principios de estabilidade orzamentaria, sostenibilidade financeira e racionalización das estruturas administrativas⁵⁷. O contido deste precepto non facía presaxiar o movemento regulatorio que desencadearon a maioría das CCAA e que examinaremos a continuación, no marco das relacións competenciais entre bases e desenvolvemento legislativo⁵⁸.

4.1 Leis autonómicas e outras fórmulas de desenvolvemento da modificación da normativa básica estatal

A concreción limitada e con vocación de definir unha listaxe de competencias excedería o ámbito dunha lei de réxime local⁵⁹, pois a devandita pretensión situaríanos ou ben ante a utilización da cláusula de prevalencia artigo 149.3 CE ou, no seu caso, unha norma de carácter harmonizador, sen que ningunha desas teorías poida callar respecto á LRBRL⁶⁰. Sendo este o paradigma das relacións bases desenvolvemento entre a normativa estatal e a normativa autonómica, a convulsión que supuxo a reforma local e a avalancha de demandas de información e informes ex artigo 7.4 LRBRL co que se atoparon as CCAA no inicio do ano 2014 (na súa condición de ano 1 post LRSAL), derivou nunha reacción atípica pola súa parte, consistente na adopción de medidas de natureza diversa, aínda que cun dobre obxectivo común, con carácter xeral. Por unha parte, garantir unha solución de continuidade no exercicio das competencias municipais e, en consecuencia, na prestación dos servizos públicos de ámbito local, e pola outra, establecer o procedemento para o exercicio de competencias distintas ás propias e delegadas nos termos do artigo 7.4 LRBRL.

A aprobación destas normas e demais instrumentos case normativos suscita ás EELL en xeral e aos operadores xurídicos en particular non poucos problemas aplicativos. A contradición que entre os preceptos das devanditas normas se produciría nalgúns casos sitúa ás EELL na difícil posición de aplicar unha ou outra norma mediante un xuízo de validez non exento de complexidade. Apúntanse, entre outros criterios que poden empregarse de orientación ante tal dilema, a garantía institucional da autonomía local, baixo o prisma da súa virtualidade como criterio que poida posibilitar unha interpretación máis acorde co noso texto constitucional, opción fronte á cal a administración que considere que a devandita decisión vulnera a normativa pode reaccionar polas vías establecidas no artigo 65 e seguintes LRBRL⁶¹. Porén, neste punto non se poden obviar as primeiras realidades dimanantes desta contradición, como é a tendencia xeralizada dos municipios de aplicar a normativa autonómica, con carácter xeral, en atención á súa mellor adaptación á realidade local e

57 Regulación que debe completarse cos matices introducidos respecto aquelas CCAA cun sistema institucional propio, Aragón, País Vasco e Navarra, Cabidos Canarios e Consellos Insulares Baleares, así como nas cidades de Madrid e Barcelona.

58 NAVARRO, ZAFRA. REALA núm. 2, xullo-décembro 2014. "El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local". Atribúe ás lexislacións autonómicas post LRSAL a finalidade de desactivar o propósito da LRSAL, por un lado mantendo as competencias improprias previas á súa entrada en vigor, e polo outro, en relación a Servizos Sociais, Sanidade e Educación para remitir a súa transferencia á modificación do financiamento autonómico. REALA núm. 2, xullo-décembro 2014.

59 Bano León, J.M. 2011 "La ordenación de las normas reguladoras del Régimen Local" en Muñoz Machado, S., Tratado de Derecho Municipal, vol. I. Madrid. Iustel.

60 Velasco Caballero, F. b) "Cuando hay contradicción entre la LRSAL y una ley autonómica: ¿qué ley debe aplicar un ayuntamiento?". *Boletín Instituto Derecho Local*. 2014.

61 VELASCO c) en op cit.

como elemento de continuidade que permita diluir os prexuízos que poderían derivarse da interrupción dos servizos públicos locais correspondentes a competencias distintas das propias e delegadas.

4.2 Regulacións autonómicas interpretativas da reforma: innovando o sistema normativo

O fío condutor das iniciativas autonómicas pasaría por afirmar a continuidade dos servizos públicos malia o LRSAL, desenvolver as cuestións orgánicas e de procedemento para a obtención de informes, sen prexuízo das peculiaridades que pola extensión e obxecto deste traballo non poden abordarse, aínda que con distinta intensidade respecto aos seus contidos. Nalgúns casos levouse a cabo unha regulación detallada e exhaustiva, en relación co alcance e significado dos informes esixidos, que poden supoñer unha maior limitación á autonomía municipal que a derivada en estrita puridade da LRSAL por canto o devandito detalle somete ás EELL a un considerable control de oportunidade.

Desde unha visión oposta, poderíase defender como un modo de reducir o ámbito discrecional da administración autonómica na emisión dos informes e un elemento que ofrece maior seguridade xurídica ás CCAA á hora de abordar a decisión de exercer competencias desta natureza. Non se ocuparon, con algunha salvidade, doutras cuestións derivadas da reforma e o sistema competencial e que requirirían un desenvolvemento como é o papel de coordinación das Deputacións Provinciais, ou a metodoloxía e procedemento para a transferencia dos servizos sociais, educativos e en materia de saúde⁶².

4.2.1 Leis e Decretos-Leis autonómicos

A elección autonómica de desenvolvemento da lexislación estatal non sería tan sorprendente se non fose pola súa finalidade e contido, que parece destinada, con carácter xeral, ao mantemento do status quo existente nos municipios españois a 31 de decembro de 2013 e non á aplicación da reforma tal e como foi deseñada polo lexislador estatal. Como exemplo desta nova técnica normativa se ditaron as seguintes normas autonómicas:

- 1.1 Decreto-Lei 7/2014, de 20 de maio, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local, de Andalucía.
- 1.2 Decreto-Lei 1/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes para a garantía e continuidade dos servizos públicos en Castela e León, derivado da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local.
- 1.3 Lei 5/2014, de 27 de maio, de Medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local⁶³.

62 Zafra Víctor, M. analiza a normativa autonómica de Andalucía, Galicia e Castela e León en "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

63 A norma galega resume o seu contido na súa propia Exposición de Motivos, debullando unha serie de medidas de desenvolvemento da normativa básica que cualifica como necesarias para a aplicación efectiva da reforma e en garantía tanto da estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira das entidades locais como da eficiente prestación do sistema de servizos públicos existente na Comunidade

- 1.4 Lei 2/2014, de 3 de xuño, de medidas para a garantía e a continuidade dos servizos públicos na Comunidade Autónoma da Ríoxa.
- 1.5 Decreto-Lei 3/2014, de 17 de xuño, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación en Cataluña da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local⁶⁴.
- 1.6 Lei 6/2014, de 13 de outubro, de medidas urxentes para a garantía e continuidade dos servizos públicos.
- 1.7 Decreto 68/2014, de 10 de xullo, polo que se regula o procedemento para a obtención dos informes previstos no artigo 7.4 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local de Asturias.
- 1.8 Lei 1/2014, de 25 de xullo, de Adaptación do Réxime Local da Comunidade de Madrid á Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local de Madrid.
- 1.9 Decreto Lei 4/2014, de 22 de xullo, polo que se establecen medidas urxentes para adaptar os convenios, os acordos e os instrumentos de cooperación subcritos entre a administración da xeneralidade e os entes locais de Cataluña á disposición adicional novena da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da administración local.

Nestes momento atópanse en tramitación, o Anteproxecto de Lei Municipal de Euskadi unha norma de máis amplo espectro e en tramitación, ao igual que o Proxecto de Lei Reguladora dos Municipios de Canarias e da Lei de Cabidos.

4.2.2 Solucións metaxurídicas: xas Circulares

Outras CCAA, ante a incerteza producida pola entrada en vigor da LRSAL e tras un proceso lóxico-dedutivo de difícil comprensión xurídica, concluíron que os problemas operativos e de índole práctica que se derivan da entrada en vigor do LRSAL se poderían solucionar a través dunha Circular. Sen entrar no valor interpretativo que se lles poida recoñecer e á vía de solución que poidan ser para as EELL, podemos enumerar as seguintes iniciativas:

Autónoma, evitando que a inexistencia dunha normativa de desenvolvemento produza resultados indesexables ou disfuncionalidades na prestación dos indicados servizos públicos que prexudiquen á cidadanía. A primeira conclusión que poderíamos extraer desta afirmación é que a norma estatal non pode por si mesma aplicarse polas EELL, senón que adoecería dun desenvolvemento autonómico que permita a execución das súas previsións, xa que do contrario produciríanse considerables prexuízos á cidadanía. A segunda conclusión, é que a norma centra fundamentalmente o seu contido no réxime competencial derivado do LRSAL, regulando tanto as competencias propias dos municipios atribuídas pola lexislación autonómica, a delegación de competencias, como as distintas das propias e das atribuídas por delegación, sendo estas as que concentran o esforzo regulatorio. Dedicada a maior parte do seu articulado a regular estas últimas, con especial incidencia no procedemento para a obtención e solicitude dos informes esixidos polo artigo 74 LRBRL, competencia da Administración autonómica, documentación a presentar xunto coa solicitude de informe, procedemento e prazo para a emisión dos informes, carácter, contido e efectos dos mesmos. A súa análise estruturárase, por iso, en tres partes: a delimitación conceptual das competencias obxecto de controversia, a definición do procedemento para a obtención dos informes autonómicos, para rematar apuntado outra serie de contidos que se tratan con menor profundidade.

64 A devandita norma foi derogada por Resolución 774/X do Parlamento de Cataluña, pola que se fai pública a derogación do Decreto lei 3/2014, de 17 de xuño, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación en Cataluña da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local (DOGC de 1 de agosto de 2014), ao non ter sido validado polo Parlamento no prazo establecido polo artigo 64.2 do Estatuto de autonomía, polo que queda derogado en data 25 de xullo de 2014.

- Circular de 11 de marzo, da Directora de Relacións coas Administracións Locais e Rexistros Administrativos, referente ao sistema de ordenación das competencias municipais e ao réxime foral vasco, tras a entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.
- Circular de 1 de abril, da Viceconselleira de Administración e Goberno do Territorio, relativa ao sistema competencial e outras cuestións derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local. Castela e León.
- Circular 1/2014 da Dirección Xeral da Administración Local do Goberno de Aragón, sobre o réxime xurídico competencial dos municipios aragoneses tras a entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local que modifica a Lei 7/1985 reguladora das bases de réxime local.
- Circular de 18 de xuño de 2014, da Dirección Xeral de Administración Local, sobre o novo réxime competencial contemplado na Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, de Valencia.

A dubidosa efectividade destes mecanismos haberá que poñela en relación coa súa propia natureza ex artigo 21 da Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común⁶⁵. Se ben no caso da existencia de Leis e Decretos-Leis autonómicos contraditorios coa LRSAL, poderíase defender a aplicación das normas autonómicas, dificilmente podemos ampliar os devanditos efectos ás circulares, pois nestes casos os operadores xurídicos nin tan sequera se atoparían ante unha contradición legal, debendo aplicar directamente a nova regulación básica.

5 Punto e seguido: diagnóstico inicial da racionalización

Non resulta sinxelo abordar unha reforma do ámbito local que proporcione resposta e de satisfacción a todos os actores implicados, ante a existencia de intereses contrapostos que dificilmente poden converxer nun único punto, provocando resistencias non só no ámbito político senón tamén cidadán. Haberá que preguntarse se a misión atribuída aos gobernos locais consistente na adecuación do seu territorio, a prestación de servizos de calidade e a participación en todos os asuntos que preocupen á súa comunidade, sempre en termos de igualdade, poderá ser conseguida por moitos deles sen o concurso de entes intermedios locais de carácter necesario e doutras entidades locais intermunicipais de carácter voluntario, no marco definido pola reforma local.

Recapitulando e tras o transcurso de máis de seis meses da entrada en vigor da LRSAL podemos extraer as seguintes conclusións arredor do sistema competencial local:

65 Artigo 21 Instrucións e ordes de servizo “1. Os órganos administrativos poderán dirixir as actividades dos seus órganos xerarquicamente dependentes mediante instrucións e ordes de servizo. Cando unha disposición específica así o estableza ou se estime conveniente por razón dos destinatarios ou dos efectos que poidan producirse, as instrucións e ordes de servizo publicaranse no xornal oficial que corresponda. 2. O incumprimento das instrucións ou ordes de servizo non afecta por si só á validez dos actos ditados polos órganos administrativos, sen prexuízo da responsabilidade disciplinaria en que se poida incurrir.”

- As anteriormente coñecidas como competencias impropias non só non desapareceron do sistema local, senón que a continuidade na prestación dos servizos asociados se produciu sen a tramitación do procedemento previsto no artigo 7.4 LRBRL, como consecuencia das adaptacións autonómicas nas súas distintas versións. A orixe desta situación pódese atribuír ao excesivo localismo e as resistencias ao cambio en materia competencial asimilados cunha perda de poder político⁶⁶.
- Porén, as modulacións recollidas nalgunhas desas normas así como as pretensións que ad futuro se exerzan polas EELL para desenvolver novas competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación, deberán acreditar os requisitos relativos á inexistencia de duplicidade no seu exercicio e sostenibilidade financeira para a facenda local, cuestión que si deberá producir un impacto nas facendas locais e na filosofía da reforma.
- Contra todo prognóstico, a reforma produciu o fortalecemento institucional das Deputacións Provinciais. O novo papel asignado á institución provincial esixe un cambio cultural, organizativo e de funcionamento no ámbito local. As Deputacións deberán asumir o novo rol derivado da LRSAL e impulsar iniciativas coherentes co seu novo sistema competencial. Ata a actualidade non se constatou movemento ningún derivado nin da pretendida coordinación, nin cambios substanciais inherentes ao catálogo de competencias provinciais.
- Pola outra parte, o escenario post LRSAL deixa pendente a execución de medidas que se prevían como o eixe da reforma, como é a transferencia das competencias en materia de servizos sociais, educación e saúde, en canto faltas de concreción e en ausencia dunha proxección a curto prazo da súa resolución.
- En positivo, o establecemento formal na norma básica da garantía de pagamento e garantía de financiamento respecto á atribución de competencias que se produzan ás EELL, tanto como consecuencia da actuación do Estado como autonómica, simboliza un recoñecemento ao deficitario réxime da facenda local e, aínda que non satisfai as aspiracións da comunidade local, si constitúe un paso na dirección axeitada⁶⁷.

Seguindo o mecanismo do noso Tribunal Constitucional para a identificación dos municipios e a súa imaxe social recoñecible, calquera reforma debería realizarse en termos expansivos, non limitativos. Daqueles municipios que prestaban servizos básicos, e non todos, no ano 1985, pouco queda xa dada a súa evolución da man das novas tecnoloxías e o seu posicionamento como un referente na atención e solución dos problemas cidadáns, así como elemento clave para garantir unha maior participación na xestión e administración dos intereses da colectividade. En tanto en canto non se aborde frontalmente e con carácter definitivo o tema do financiamento local, auténtico reto, calquera reforma que se realice deixará orfas as aspiracións dos actores locais e carecerá da capacidade suficiente para rediseñar a configuración do réxime local, desde todas as perspectivas, incluída a competencial.

66 Santamaría Pastor, 2014, op cit.

67 Campos Acuña, M.C. e Lago Peñas, S. 2013. "La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local". Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 13.

En conclusión, sen prexuízo da racionalización, proximidade e subsidiariedade deberían seguir sendo os eixes que vertebran o funcionamento da administración local.

6 Bibliografía

- Arenilla Sanz, M. "El nuevo sistema de competencias locales" en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.
- Baño León, J.M. "La ordenación de las normas reguladoras del Régimen Local" en Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.
- Bermejo Latre, José L. "Cuestiones ausentes en la propuesta de Reforma del Régimen Local. Parte II". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2013. Disponible na web: <http://laadministracionaldia.inap.é/noticia.asp?id=1109342>
- Boix Palop, A. "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, recentralización y provisión de servicios públicos locales". *Revista de Administración Autónoma y Administración Local REALA* núm. 2, xullo-diciembre 2014.
- Calvo Vérguez, J. "La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad". *Revista de Administración Autónoma y Administración Local REALA* núm. 2, xullo-diciembre 2014.
- Campos Acuña, M.C. e Lago Peñas, S. "La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local". *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 13*. 2013.
- Campos Acuña, M.C. "La reforma de la administración local. Una apuesta de futuro". *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. GIGAPP". 2013. Disponible na web: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A01-CAMPOS_ACUNA-2013.pdf
- Embid Irujo, A. "Crisis económica y reforma local", en Cosculluela Montaner, L., Medina Alcoz, L. *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*. Navarra Civitas, 2012.
- De Diego Gómez, A. "Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias." *Diario del derecho municipal*, Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128499&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1
- Di Lampedusa, G.T. *El gatopardo*. Madrid. Alianza editorial. 2004.
- Flores Domínguez, L.E. "Las competencias municipales en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del derecho municipal*, Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1130250&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1

Font i Llovet, T. e Galán Galán, A. "Gobierno Local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?". *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

Galán Galán, A. *La reordenación de competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012.

García Roca, J. "El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", *Revista de Administración Local y Autonómica*, Reala. núm. 282, 2000.

Jiménez Asensio, R. "Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible na web:
http://laadministracionaldia.inap.é/noticia.asp?id=1502909&nl=1&utm_source=newsletter&utm_medium=email

Jiménez Asensio, Rafael. "Informe sobre la reforma local: Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?". *Diario del derecho municipal*. Iustel. 2013. Disponible na web:
http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/docs/REFORMA-LOCAL-TEXTO.pdf

Jiménez Asensio, R. "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del Derecho Municipal*, Iustel. 2014. Disponible na web:
http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1122590

Marcou Marcou, Gérard. "La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué?". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Reala 313-314. 2010.

Navarro Rodríguez, P., Zafra Víctor, M. "El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local". *Revista de Administración Autonómica y Administración Local REALA* núm. 2, xullo-dецembro 2014.

Ortega Álvarez, L. "Las competencias propias de las Corporaciones Locales" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

Parejo Alfonso, L. "La autonomía local en la Constitución española" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

Sánchez Morón, M. "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid. La Ley. 2010.

Santamaría Pastor, A. "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge" en la *reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Sosa Wagner, F. "Los principios del régimen local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.

Schmitt, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial. 2011.

Velasco Caballero, F. "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 5. 2011.

Velasco Caballero, F. a. "Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias". *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014. Disponible na web: <http://www.idluam.org/blog/?p=41>

Velasco Caballero, F. b. "Cuando hay contradicción entre la LRSAL y una ley autonómica: ¿qué ley debe aplicar un ayuntamiento?". *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014. Disponible na web: http://www.idluam.é/images/files/boletines/boletin_49_index.htm

Velasco Caballero, F. c. "El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas". *Revista catalana de dret públic*, núm. 48. 2014.

Velasco Caballero, F. d. "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local" en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

Villar Rojas, F.J. "Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 46. 2014.

Zafra Víctor, M. Garantía estatutaria de la autonomía local, *Anuario del gobierno local*. 2008.

Zafra Víctor, M. "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013" *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128073&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1

Zafra Víctor, M. "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128274&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1

Zafra Víctor, M. "Provincia, lo importante no es el nombre, lo importante es la función: a propósito del debate entre los profesores Sosa Wagner y Rivero Ysern". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1133182&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1

7 Otros documentos referenciados

Circulares Federación de Municipios y Provincias. 2014. Disponible na web:

http://www.femp.é/Microsites/Front/PaginasLayout3/Layout3_Personalizables/MS_Maestra_3/ MznynrPoTrVVe699CT2 iqF3HOftvnuweRsszNCubKiAXnnlwszFRA

Consello de Estado. 2013. Ditame Anteproyecto de Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, Expediente 567/2013, 2013. Disponible na web: <https://www.boe.é/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>

Consello de Estado. 2014. Ditame Anteproxecto de Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, Expediente 338/2014, 2014. Disponible na web: http://www.csital.org/sites/default/files/20140531_consell_estat_22_maig_2014.pdf

Fundación Democracia e Goberno Local. "Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Disponible na web: http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nova_web/grupos_traballo/impl_lrsal/00_Guia_practica_LRSAL.pdf

Ministerio de Facenda e Administracións Públicas. 2014. "Nota explicativa de la Reforma Local". Disponible na web: <http://www.minhap.gob.é/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>

"Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España". Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011. Disponible na web: http://idpbarcelona.net/docs/blog/libro_verde.pdf

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

A reforma do réxime local: o seu impacto nas actividades de planificación e xestión dos recursos humanos nas entidades locais de Galicia

La reforma del régimen local: su impacto en las actividades de planificación y gestión de los recursos humanos en las entidades locales de Galicia

The reform of the local regime: his impact in the activities of planning and management of the human resources in the local entities of Galicia

47
Regap

regap



MARÍA DAPENA GÓMEZ

Xefa do Servizo de Recursos Humanos
Concello de Vigo (Galicia, España)
maria.dapena@vigo.org

Recibido: 17/11/2014

MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Resumo: *As recentes novidades lexislativas en materia de réxime local supoñen a máis profunda reordenación do sector público local desde a Lei 57/2003, do 16 de decembro.*

A evolución do contexto social e económico no período 2010-2014, así como as directrices que en materia de política económica, monetaria e fiscal elaborou e impulsou a Unión Europea, viñeron marcando a actuación do lexislador, nunha clara liña tendente á reorientación do papel das entidades locais, dentro dun sector público enmarcado na descentralización territorial e administrativa propia dun Estado autonómico que, á data, amosa unha clara necesidade de reconfiguración e racionalización dirixidas a obter o máximo nivel de eficiencia e calidade na actuación administrativa ordinaria, e, consecuentemente, na prestación dos servizos públicos.

A planificación e xestión de recursos humanos no ámbito local tamén se viron afectadas polas devanditas reformas, cuxos impactos serán analizados no presente artigo.

Palabras clave: *racionalización, recursos humanos, impactos, eficiencia, Unión Europea, entidades locais.*

Resumen: *Las recientes novedades legislativas en materia de régimen local suponen la más profunda reordenación del sector público local desde la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.*

La evolución del contexto social y económico en el período 2010-2014, así como las directrices que en materia de política económica, monetaria y fiscal ha elaborado e impulsado la Unión Europea, han venido marcando la actuación del lexislador, en una clara línea tendente a la reorientación del papel de las entidades locales, dentro de un sector

público enmarcado en la descentralización territorial y administrativa propia de un Estado autonómico que, a la fecha, muestra una clara necesidad de reconfiguración y racionalización dirigidas a obtener el máximo nivel de eficiencia y calidad en la actuación administrativa ordinaria, y, consecuentemente, en la prestación de los servicios públicos.

La planificación y gestión de recursos humanos en el ámbito local también se han visto afectadas por dichas reformas, cuyos impactos serán analizados en el presente artículo.

Palabras clave: *racionalización, recursos humanos, impactos, eficiencia, Unión Europea, entidades locales.*

Abstract: *Recent developments in local legislative scheme involving the deeper reorganization of local public sector from the Law 57/2003 of December 16th.*

The evolution of the social and economic context in 2010-2014, as well as guidelines on economic, monetary and fiscal policy has developed and driven the European Union, have been marked to the legislature, in a clear line aimed at reorientation of the role of local authorities, within a public sector itself framed in territorial and administrative decentralization of an autonomous state that, to date, shows a clear need for reconfiguration and rationalization aimed at achieving the highest level of efficiency and quality in ordinary administrative action, and, consequently, in the provision of public services.

The planning and management of human resources at the local level have also been affected by these reforms, whose impacts will be analyzed in this article

Key words: *rationalization, human resources, impacts, efficiency, European Union, local entities.*

Índice: *1 Introducción. 1.1 O marco legal de excepcionalidade no período 2010-2014 para o ámbito do sector público local. 1.2 A conxuntura económica e financeira da UE e as perspectivas de recuperación económica no ámbito da Eurozona. 2 Balance dos impactos xerados no ámbito do emprego público. 2.1 O Informe da Comisión para a Reforma das Administracións Públicas (CORA): medidas propostas no ámbito material dos recursos humanos. 2.2 A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da administración local: breve análise xeral e modificacións operadas no dereito do emprego público local. 2.3 Impacto no exercicio das competencias municipais: o novo marco legal de carácter básico e as solucións achegadas polo lexislador autonómico de desenvolvemento da LRSAL na Comunidade Autónoma de Galicia. 2.4 Impacto na xestión económica e orzamentaria dos gastos de persoal nas entidades locais: criterios de xestión interna no ámbito do Concello de Vigo. 3 Conclusións. 4 Bibliografía.*

1 Introducción

1.1 O marco legal de excepcionalidade no período 2010-2014 para o ámbito do sector público local

O marco legal do Dereito do Emprego Público experimentou no último cuatrienio unha serie de modificacións de carácter excepcional, ata o momento inesperadas e que poden definirse, sen lugar a dúbidas, como extraordinarias, tanto desde a perspectiva do contexto histórico, social e económico en que foron ditadas, como desde a ausencia de precedentes inmediatos na historia recente da produción normativa existente no noso sistema constitucional e no seo dun Estado social e democrático de Dereito.

Era no ano 2008 cando se iniciaba un período de desaceleración económica en varios Estados da zona euro (España, Italia, Grecia, Irlanda e Portugal) o cal derivou nunha fonda crise económica e monetaria no ámbito da Unión Europea, e cuxa contextualización e análise resultan esenciais para coñecer os motivos do lexislador na elaboración dun marco legal sen precedente próximo coñecido.

A implantación efectiva do mercado único europeo e da moeda única (euro) no ámbito da Unión Europea o 1 de xaneiro de 1992 introduciu —entre outros aspectos e consecuencias moi favorables para a consecución dos obxectivos definidos no Tratado da Unión Europea¹— un incremento dos desequilibrios nas economías internas de determinados estados membros da Unión —en especial, Grecia, Portugal, Irlanda, Italia e España— plasmado nun aumento das taxas de inflación e de desaxuste económico-financeiro elevado, derivando na desconfianza dos mercados e investidores nas capacidades dos devanditos Estados para a recondución do seu sistema económico², de especial significación no caso de Grecia.

A caída da economía da República Helénica, e as taxas de crecemento económico negativo en estados como Dinamarca, Francia e a propia Alemaña sen dúbida supuxeron un relevante punto de inflexión na crise económica e monetaria da zona euro, cun rápido “efecto contaxio” aos países con economías menos estables da eurozona (Portugal, Irlanda, Italia e España).

Todo iso, unido a unha serie de ataques especulativos sobre os bonos públicos de varios dos estados membros da Unión, y ás turbulencias xeradas nos seus mercados financeiros e bolsistas, provocou o nacemento de dúbidas sobre a situación económica e os niveis de enbedamento das economías máis débiles da Unión, rapidamente manifestada na caída do valor cambiario da moeda única, nun contexto de incerteza e dificultade por acadar un acordo colectivo en relación á estabilidade do euro, xerando controversias e desacordos entre os Estados membros máis fortes da Unión (Francia, Alemaña e Reino Unido) e os restantes Estados de economías internas máis débiles.

A propia Unión Europea, consciente da magnitude do problema, procedeu, conxuntamente co Fondo Monetario Internacional, á articulación dunha folla de ruta para a corrección das disfuncións detectadas, a través da creación dun Fondo de Estabilización colectivo para a eurozona e do establecemento da obriga de adopción de plans de axuste, racionalización e contención do gasto nos países europeos³.

O Plan Director para a recuperación económica e a consolidación da unión monetaria en Europa⁴, aprobado en Bruxelas o 28.11.2012, establece unha serie de medidas ao efecto, que se clasifican en:

- medidas a curto prazo (entre 6 e 18 meses)
- medidas a medio prazo (entre 18 meses e 5 anos)

1 O Tratado da Unión Europea (TUE) asinou-se na cidade holandesa de Maastricht no ano 1992, e supuxo un importante punto de inflexión na aposta dos estados membros por unha Europa global, refundindo e actualizando o contido dos tratados constitutivos existentes –Tratado constitutivo da CECA (Comunidade Europea do Carbón e do Aceiro); Tratado constitutivo da Comunidade Europea da Enerxía Atómica (EURATOM) e Tratado Constitutivo da CEE (Comunidade Económica Europea)–.

2 Poden consultarse datos sobre evolución económica e informes de interese nas páxinas web oficiais do Banco Central Europeo, da Comisión Europea e do propio Banco de España, na cal están dispoñibles os informes trimestrais de evolución económica, de lectura recomendable.

3 Instaurouse así a denominada “era da austeridade”, que poida resumirse moi ben nas declaracións do Presidente da Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, o 29/11/2012 durante a presentación do Plan Director para a recuperación económica e a consolidación monetaria da UE: *“Temos que demostrar de maneira inequívoca que os europeos estamos dispostos a permanecer unidos e a avanzar con decisión para reforzar a arquitectura dos ámbitos financeiro, orzamentario, económico e político que sustenta a estabilidade do euro e a nosa Unión no seu conxunto”*.

4 Documento dispoñible en inglés, francés, alemán e portugués na web www.ec.europa.eu

- medidas a longo prazo (a máis de 5 anos)

Nas mesmas contéplase, con carácter xeral, a estabilización económica e monetaria da zona euro mediante o axeitado control das economías internas dos estados membros da Unión; a reorientación das súas políticas fiscais e financeiras; o reaxuste do mercado laboral; a contención do déficit público e a racionalización e redución de gastos do sector público.

Sen prexuízo da influencia evidente das devanditas medidas sobre a economía española, as primeiras decisións relativas á contención e racionalización de gasto no sector público español —con incidencia directa nas retribucións dos empregados públicos ao servizo das diferentes Administracións Públicas territoriais— establecéronse xa no Real Decreto-lei 8/2012, de 20 de maio, polo que se adoptan medidas extraordinarias para a redución do déficit público.

A devandita norma —que xerou non pouca polémica, tanto debido á técnica normativa elixida para a súa aprobación como polo contexto social e político do momento— tivo a condición de norma xurídica con rango legal de carácter básico, ao abeiro do establecido no artigo 149.1, 13ª, 14ª, 16ª, 17ª, e 18ª da vixente Constitución de 1978. Entre outras medidas, a norma procedeu á modificación da LPXE 2010, recollendo, no que respecta ao réxime de retribucións dos empregados públicos, as previsións seguintes:

- Redución das retribucións do persoal funcionario ao servizo do sector público (importe das retribucións básicas en concepto de antigüidade (trienios) e das retribucións básicas e complementarias nun 5% con respecto ás previstas para 2010, a realizar no mes de decembro de 2010 (redución de salario base e trienios).
- Redución nun 5% das contías globais a percibir en concepto de gratificacións e produtividade.
- Mantemento das bases de cotización a mes de maio de 2010.
- Redución da masa salarial destinada ás retribucións do persoal laboral nun 5% con respecto ao previsto para 2010, sen prexuízo das excepcións establecidas.
- Redución das retribucións de altos cargos do Goberno, órganos consultivos, AXE e outros órganos directivos nun 15%.
- Suspensión da revalorización das pensións públicas.

A norma contemplaba a declaración legal do carácter de recursos afectados das contías resultantes da redución de gastos de persoal, preceptuando expresamente o destino dos fondos resultantes da redución a tres finalidades específicas, contempladas no artigo 14, e que eran:

- a) Saneamento do remanente de tesourería derivado da última liquidación, cando este fose negativo.
- b) Diminución do nivel de endebedamento a longo prazo.
- c) Financiamento de investimentos.

Contemplábase igualmente que, cando non resultasen de aplicación os apartados a) ou b) os recursos non aplicados no propio exercicio ao financiamento de investimentos, destinaríanse en sucesivos exercicios ás finalidades establecidas nos apartados a), b) e c), coa mesma orde de prelación, ata a súa aplicación total.

Na secuencia normativa temporal, e paralelamente aos avatares e incidencias da economía, o lexislador novamente apostou por regular novamente as retribucións do persoal ao servizo do sector público.

Así, en decembro do ano 2011 procédese á aprobación do Real Decreto-Lei 20/2011, de 30 de decembro, de medidas urxentes en materia orzamentaria, tributaria e financeira para a corrección do déficit público, ditada nun contexto económico no cal se detectara⁵ o incumprimento dos obxectivos do déficit público comprometido coa UE para o 2011 e esixidas polo órgano europeo de control, sendo necesaria a consolidación fiscal do Estado e a garantía de estabilidade orzamentaria e de viabilidade do sector público español.

Non debe obviarse, neste contexto, a situación de prórroga *ipso iure* da LPXE para o ano 2011, o cal incrementaba a necesidade de determinar, polo menos a priori, os límites ao incremento retributivo dos empregados públicos para o ano 2012.

A devandita norma, de carácter básico en gran parte das súas previsións, entre outros aspectos contempla as medidas seguintes:

- Prohibición legal do incremento retributivo e da masa salarial durante o ano 2012, con respecto ás percibidas a 31 de decembro de 2011, sen prexuízo das adecuacións retributivas excepcionais e singulares.
- Prohibición legal da realización de achegas a plans de pensións ou contratos de seguro colectivo que cubran a continxencia de xubilación.
- Prohibición legal do incremento retributivo de altos cargos do Goberno, órganos consultivos, AXE e demais persoal directivo.
- Redución dun 10% dos créditos destinados a produtividade.
- Reordenación do tempo de traballo dos empregados públicos, que non poderán realizar unha xornada laboral inferior ás 37,5 horas semanais, devindo inaplicables as previsións dos acordos reguladores das condicións de traballo e/ou convenios colectivos vixentes.
- Actualización de bases e tipos de cotización á Seguridade Social, desemprego e protección por cesamento de actividade, Fondo de Garantía Salarial e Formación profesional. Determinación de cotizacións a dereitos pasivos e mutualidades xerais de funcionarios para 2012.
- Actualización de pensións públicas nun 1%, coa previsión do mantemento do poder adquisitivo mediante unha paga complementaria correctora da desviación do IPC (2,9 estimado).

⁵ Vid. Exposición de Motivos da norma, na cal se conteñen moi detalladamente as motivacións do lexislador para a adopción das medidas contidas na mesma.



No mes de xuño do ano 2012, o lexislador procedeu á aprobación da Lei 2/2012, de 29 de xuño, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2012, que contemplaba a necesaria continuidade na consolidación fiscal necesaria, considerando a confirmación das previsións de desviación do saldo orzamentario, co obxectivo de garantir a sostenibilidade das finanzas públicas a medio prazo. Debe considerarse que no ano 2011 se procedera á reforma do artigo 135 da vixente Constitución⁶, da cal deriva a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira, que establece a regra de gasto e os teitos do déficit no sector público.

As medidas adoptadas por España, segundo o lexislador orzamentario⁷, recolleron non só o recoñecemento europeo aos esforzos de España para a redución do déficit, senón tamén novas recomendacións de contención de gasto público, ante a imposibilidade de cumprimento dos obxectivos establecidos pola UE.

A LPXE 2012 contemplaba, no ámbito das retribucións do persoal ao servizo do sector público, as medidas seguintes:

- Mantemento da interdicción legal do incremento de retribucións e da masa salarial do persoal funcionario e laboral para o ano 2012.
- Mantemento da prohibición de realización de achegas a plans de pensións e seguros colectivos que cubran a continxencia de xubilación.
- Mantemento da viabilidade legal da realización de adecuacións retributivas excepcionais e singulares, con idénticos requisitos.
- Mantemento das limitacións legais ao incremento das pensións públicas, mantendo as condicións do RD-Lei 20/2011, de 30 de decembro.
- Actualización de bases e tipos de cotización á Seguridade Social e mutualidades de funcionarios.

Mais, sen lugar a dúbidas, o punto de inflexión na análise da evolución das retribucións da persoa ao servizo das diversas Administracións Públicas Territoriais veu marcado por unha controvertida norma⁸ que data de poucos días despois da aprobación da LPXE 2012, que é o Real Decreto-lei 20/2012, de 13 xullo, de medidas para garantir a estabilidade orzamentaria e de fomento da competitividade.

Publicada no BOE do 14/07/2012, a súa entrada en vigor produciuse o 15/07/2012, abrangendo unha batería de medidas excepcionais no ámbito da racionalización das Administracións Públicas —incluída loxicamente a Administración Local— que carecían de precedente próximo no acervo normativo recente do Dereito do Emprego Público.

O Real Decreto-Lei referido, de carácter básico en numerosos preceptos do seu articulado, contempla unha serie de medidas de racionalización das Administracións Públicas en canto

6 A tal efecto, vid. Acordo do Consello de Ministros de 02.03.2012 e a fixación, no seu momento, do obxectivo do déficit público no 5,8% do PIB (Estado 4%, CC AA 1,5% e EE LL 0,3%).

7 Vid. Exposición de Motivos da Lei 2/2012, de 29 de xuño.

8 Aprobada pola vía excepcional da lexislación de urxencia contemplada no artigo 86 da CE 1978, ao igual que os RD-Leis 8/2010, de 20 de maio, e 20/2011, de 30 de decembro, analizados con anterioridade.

ás incidencias de índole económica, xurídica e administrativa dos efectivos ao seu servizo⁹, contemplando, como medida máis contundente a alteración do réxime de retribucións dos empregados públicos (persoal funcionario e laboral) concretada na prohibición legal do aboamento da paga extraordinaria de decembro de 2012 á totalidade do persoal ao servizo do sector público, de aplicación directa ás diferentes Administracións Públicas.

Sen lugar a dúbidas, trátase dunha medida sen precedentes no ámbito retributivo dos empregados públicos, de escasa popularidade e cuxa eficacia e impacto reais deberá ser observada desde a perspectiva temporal —de conformidade coa evolución da economía— e xudicial¹⁰.

Paralelamente, e anticipándose ás previsibles modificacións dos instrumentos derivados da negociación colectiva, a norma declara a suspensión, *ipso iure* e por imperativo legal, da vixencia e eficacia de pactos, acordos e convenios contrarios ás previsións da mesma.

En materia de Seguridade Social, a norma mantén as bases de cotización establecidas no artigo 120.16 da LPGE 2012, establecendo ademais unha nova regulación da prestación económica a percibir nos supostos de incapacidade temporal (IT) sometida á obrigatoriedade de negociación colectiva e á regulación por cada Administración Pública¹¹ nos termos e condicións establecidos no propio Real Decreto-lei.

Resulta especialmente relevante, no contexto das novidades normativas introducidas pola norma, o establecemento da obriga de remisión de información en materia de persoal ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas contido na Disposición Adicional Terceira da mesma, na cal se sinala que, en virtude da Lei Orgánica de Estabilidade Orzamentaria e Sostibilidade Financeira, as entidades locais estarán obrigadas a enviar ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas *“información relativa aos gastos de persoal, con mención aos órganos de dependencia, retribucións, clases de persnal, dotacións ou cadros de persoal, entre outra información”*.

Esta obriga de remisión de información foi regulada recentemente en ORDE HAP/2105/2012, de 1 de outubro (BOE n.º 240, do venres 5 de outubro de 2012) no cal se recolle que as Entidades Locais remitirán, unha vez aprobados os seus correspondentes orzamentos e estados financeiros, información detallada sobre os gastos de persoal, contidos nos mesmos coa desagregación e alcance que se determina no artigo 7.2. Así mesmo, remitirán información sobre a execución dos gastos de persoal durante o mencionado exercicio, así como a execución definitiva do devandito orzamento ou estados financeiros; o cal, sen lugar a dúbidas, supón unha tutela financeira reforzada por parte do Estado á actividade económica e de planificación desenvolvida polas entidades locais, e cuxa efectividade práctica deberá ser verificada a través da adopción das medidas procedentes cara aquelas entidades que non se axusten, na súa actuación e funcionamento, ás previsións legais na materia.

9 Vid. artigos 1 a 16.

10 A perspectiva a curto prazo é a da devolución do importe correspondente ao 25% da paga extraordinaria correspondente ao mes de decembro de 2012, segundo o proxecto de LPXE que para o ano 2015 presentou para ditame o Goberno de España en data 12.11.2014, derivado das sentenzas xudiciais declarativas do dereito ao cobro da devandita parte percibida, pendente de sentenza por parte do TC sobre a constitucionalidade da norma.

11 Volve esquecerse o lexislador das peculiaridades e problemática existentes nas Entidades Locais, carentes de potestade lexislativa, pero titulares de potestade de autoorganización, regulamentaria —nos ámbitos legalmente establecidos— e da lexitimación para a negociación colectiva, debendo respectar, no exercicio destas últimas, os principios constitucionais de xerarquía normativa e reserva de Lei.

As tendencias legislativas de restrición e austeridade en materia de gasto público na xestión de persoal continuaron na Lei 17/2012, de 27 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2013, a cal reproduce, en idénticos conceptos e idénticas contías ao exercicio económico 2012, resultando especialmente destacable a previsión do devengo da paga extraordinaria correspondente ao mes de decembro de 2013, en idénticas condicións ás existentes con anterioridade ao Real Decreto-Lei 20/2012, de 13 de xullo.

A vixente Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014, continúa a senda da austeridade e contención de gasto público en materia de persoal, malia o tímido ambiente de incipiente recuperación económica que parece respirarse, tendendo fundamentalmente cara a necesaria racionalización dos gastos de persoal no sector público.

1.2 A conxuntura económica e financeira da UE e as perspectivas de recuperación económica no ámbito da Eurozona

A situación de crise económica no sector público analizada, así como os ilustrativos exemplos reais de países como Portugal ou Grecia, obrigaron á Unión Europea (UE) á reorientación da política económica, fiscal e monetaria no ámbito interno da zona euro, a fin de evitar o crebado do proxecto común iniciado e que tanto esforzo colectivo custou materializar.

Europa 2020 é a estratexia de crecemento da Unión Europea para a próxima década, cuxa finalidade non é só superar a crise económica persistente, senón tamén emendar os defectos do modelo de crecemento establecido, e crear as condicións propicias para un tipo de crecemento distinto, máis intelixente, sostible e integrador.

A tal efecto, fixéronse cinco obxectivos clave que a UE debe acadar ao final da década nos ámbitos de emprego, educación, investigación e innovación, integración social e redución da pobreza, e cambio climático e enerxía.

A estratexia inclúe ademais sete «iniciativas emblemáticas» que constitúen un marco común de traballo e estratexia no que a UE e as administracións nacionais poden aunar esforzos e reforzarse mutuamente, en áreas relacionadas coas prioridades de Europa 2020, como a innovación, a economía dixital, o emprego, a xuventude, a política industrial, a pobreza e o uso eficiente dos recursos.

A Comisión publicou unha comunicación na que fai balance da estratexia Europa 2020 catro anos despois de poñela en marcha, e que lle servirá así mesmo para preparar unha revisión en profundidade da estratexia.

No ámbito da gobernanza económica, a autoridade europea sinala no seu resumo que a crise deixou ao descuberto, en moitos países europeos, problemas fundamentais e tendencias insostibles, moitos deles de carácter estrutural¹², poñendo de manifesto ata que punto son interdependentes as economías dos países da UE.

12 A tal efecto, un dos problemas fundamentais é o sobredimensionamento dos sectores públicos dos Estados membros, así como as deficiencias dos sistemas educativos, en moitos casos.

Así, a nova gobernanza económica da UE como ferramenta de recuperación e crecemento das economías dos estados membros da Unión xira arredor do concepto de coordinación, baseándose en tres elementos principais¹³:

1. Reforzamento da axenda económica cunha supervisión máis estreita por parte da UE. Isto inclúe as prioridades e os obxectivos políticos acordados dentro da Estratexia Europa 2020; os compromisos adicionais contraídos polos Estados membros que participan no Pacto polo Euro Plus; maior supervisión por parte da UE das políticas económicas e fiscais no marco do Pacto de Estabilidade e Crecemento mediante novos instrumentos para reducir os desequilibrios macroeconómicos, e un novo método de traballo —o Semestre Europeo— para debater as prioridades económicas e orzamentarias cada ano nas mesmas datas.
2. Salvagarda da estabilidade da zona do euro, considerando que no ano 2010 a UE reaccionou fronte á crise da débeda soberana creando mecanismos provisionais de apoio aos Estados membros, que serán substituídos por un mecanismo permanente¹⁴ denominado Mecanismo Europeo de Estabilidade.

Estas medidas de apoio están supeditadas á aplicación de programas rigorosos de consolidación fiscal e de reforma e desenvólvense en estreita cooperación co FMI.

3. Saneamento do sector financeiro, a través do Pacto de Estabilidade e Crecemento (PEC) consistente nun conxunto de normas que alenta aos Estados membros a manter unhas finanzas públicas saneadas, e que está integrado por unha dobre vertente:
 - A vertente preventiva, que pide aos Estados membros que presenten un programa anual de estabilidade (países da zona do euro) ou de converxencia (o resto dos países) ademais dos seus Programas Nacionais de Reformas. Nestes programas, os Estados membros indican como pretenden conseguir e manter unhas finanzas públicas saneadas a medio prazo, podendo entón a Comisión facer recomendacións políticas (en xuño, dentro do Semestre Europeo) ou, en caso necesario, presentar unha proposta ao Consello para que emita unha advertencia rápida de déficit excesivo.
 - A vertente correctora, que regula o procedemento de déficit excesivo (PDE) en virtude do cal, se un Estado membro incumpre o déficit orzamentario do 3% establecido no Tratado, o Consello emitirá recomendacións sobre a forma de resolver o problema. O incumprimento desas recomendacións pode levar á imposición de sancións aos países da zona do euro.

Propuxéronse unha serie de cambios para reforzar o PEC con obxecto de:

- permitir que a vertente correctora do PEC teña máis en conta a interacción entre débeda e déficit, especialmente nos países máis endebedados, aqueles cuxa débeda pública supera o 60% do PIB;

¹³ FONTE: www.ec.europa.eu

¹⁴ Proceso iniciado en 2013.



- acelerar o procedemento de déficit excesivo e facer que a imposición de sancións aos Estados membros sexa semiautomática, esixindo unha maioría cualificada no Consello para rexeitar unha proposta de sancións da Comisión, no canto de requirir a maioría cualificada para a súa aprobación;
- mellorar os marcos orzamentarios nacionais resolvendo as cuestións de contabilidade, estatísticas e prácticas de previsión.

No caso de España, as autoridades europeas incidiron nunha serie de aspectos xerais susceptibles de mellora —denominados “*desafíos pendentes*”— entre os cales se atopan, dentro do ámbito do sector público, os seguintes:

- Mellora da eficacia do gasto social.
- Corrección do déficit excesivo.
- Revisión do gasto público.
- Reforma fiscal xeral.
- Loita contra a evasión fiscal.
- Aplicación das reformas propostas pola Comisión de Expertos¹⁵.
- Ultimación da reforma do sistema xudicial.

Polo tanto, as reformas legais tendentes á racionalización do sector público constitúen un grande avance cara o cumprimento dos requirimentos das autoridades europeas, favorecendo a recuperación da imaxe de España dentro dos estados membros da Unión, nun contexto que require da máxima cohesión a nivel internacional.

2 Balance dos impactos xerados no ámbito do emprego público

Analizado o contido das normas de carácter excepcional que vimos, é posible deducir como o lexislador optou por unha serie de políticas públicas de austeridade e contención de gasto co obxectivo da consecución da máxima eficiencia na prestación dos servizos públicos por parte das distintas Administracións Públicas territoriais, dado que España pertence ao grupo de países da UE con economías internas máis débiles e que contan con sectores públicos con maior peso específico nos seus PIBs¹⁶.

No que respecta á relevancia dos gastos de persoal desde a óptica orzamentaria, debe considerarse que o modelo de vertebración territorial deseñado pola Constitución de 1978¹⁷ e

15 Constituíuse a Comisión para o estudo da reforma das Administracións Públicas (CORA) que elaborou os informes que analizaremos a longo do presente artigo.

16 No caso de España, a masa salarial dos funcionarios da Administración Xeral do Estado ascendía a un importe de 3.181.505.544,62 euros para o exercicio 2012 e a 3.306.671.481,40 no exercicio 2013 (FONTE: Secretaría de Estado de Orzamentos e Gastos, www.sepgg.pap.min-hap.gob.es).

17 Vid. artigo 2, que recoñece e garante o dereito á autonomía das nacionalidades e rexións que a integran e a solidariedade entre todas elas, sen prexuízo da indisoluble unidade da nación.

o recoñecemento da autonomía local¹⁸ como entidade territorial institucionalmente garantida leva asociada a descentralización administrativa, establecéndose en consecuencia unha aposta pola diversificación territorial das Administracións Públicas ben diferente á existente na etapa preconstitucional.

Este feito, unido ao crecemento económico do país experimentado tras a crise económica dos anos 90¹⁹, xerou sen dúbida unha tendencia expansiva das Administracións Públicas globalmente consideradas, circunstancia que levou consigo un incremento do gasto público total. Necesariamente, e como todo ciclo ou tendencia, coa contracción económica iniciada no ano 2008 tería que reformularse a capacidade de asunción do volume de gasto por parte do sector público, con respecto ao cal o punto de mira se dirixiu inexorablemente ás entidades integrantes da Administración Local.

2.1 O Informe da Comisión para a reforma das Administracións Públicas (CORA) e as medidas propostas no ámbito material dos recursos humanos

Desde a óptica práctica dos impactos xerados polo contexto social, económico e legal exposto, resulta moi ilustrativo o Informe da Comisión para a Reforma das Administracións Públicas (CORA) adscrito ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, a través da Secretaría de Estado de Administracións Públicas, aprobado polo Consello de Ministros o 21/06/2013²⁰, e que reflicte, ao longo das súas páxinas, unha serie de liñas estratéxicas das cales deriva a reorientación da política económica —relacionadas, sen lugar a dúbidas, coas políticas públicas en materia de contención de gasto nas Administracións Públicas contidas na lexislación analizada— que poden concretarse en:

- A consolidación fiscal, co obxectivo de acadar o regreso a unha senda sostible de débeda pública dirixida a recuperar a credibilidade da economía española, facilitar o acceso ao crédito, mellorar o saldo exterior e conseguir compatibilizar a política fiscal española coa pertenza a unha Unión Económica e Monetaria fortalecida.
- A reforma do sector financeiro, co fin de acadar unhas entidades sólidas e solventes con total acceso aos mercados financeiros e volver a canalizar o aforro cara o investimento produtivo.
- As reformas estruturais que acheguen flexibilidade e competencia, contribúan á contención das marxes e custos empresariais, melloren a calidade dos factores produtivos e faciliten a asignación de recursos cara os sectores máis competitivos. Entre elas, deben salientarse a reforma laboral, a reforma educativa e a Lei de Garantía de unidade de Mercado.

O citado Informe entende que a reforma da Administración Pública debe enmarcarse dentro dos eixes de reformas estruturais e de consolidación fiscal, posto que se trata dunha reforma estrutural, fundamental para o desenvolvemento económico, dado o papel da

18 Vid. artigos 140 a 143 CE en relación co contido da Lei 7/1985, de 2 de abril, e Real Decreto Lexislativo 781/1986, de 18 de abril.

19 Vid. causas e evolución das crises económicas en España no artigo “Crisis económicas y cambio institucional en España: de la gran Depresión a la crisis de 2008”. SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A, e GARCÍA QUERO, F., en Documentos de trabajo de la Universidad de Granada, FEG-WP N.º 02/11, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

20 Pode consultarse o documento completo na web www.minhap.gob.es.

Administración na regulación da economía e da sociedade en xeral; enténdese que unha Administración sostible e moderna é unha base fundamental para o bo funcionamento dos mercados e constitúe un elemento clave para recuperar a confianza dos cidadáns nas institucións.

A reforma da Administración debe garantir que os servizos públicos se prestan da forma máis eficiente e ao menor custo posible: que se aproveitan todas as economías de escala, que non se producen duplicidades e que os procedementos son simples e estandarizados.

O obxectivo é o incremento da produtividade da Administración Pública (producción de servizos públicos por empregado) a través dunha racionalización do gasto, reducindo as partidas menos eficientes e eliminando as duplicidades. A tal efecto, resulta peza fundamental a análise da eficiencia do gasto público para detectar aquelas partidas e programas susceptibles de redución sen que se resinta o nivel de servizos públicos.

O Informe CORA 2013 efectúa unha análise en profundidade da xestión do gasto público, propoñendo supresións de órganos, eliminación de duplicidades, simplificación de procedementos e un maior control da utilización dos recursos desde unha perspectiva global.

Desde a concreta óptica dos concretos impactos nas actividades de planificación e xestión de recursos humanos, o Informe CORA contén no seu capítulo III unha serie de medidas de carácter xeral, entre as que se atopan:

- Implantación dun sistema de medición da produtividade e eficiencia, mediante a cultura da avaliación continua da eficiencia mediante métodos de avaliación homoxéneos.
- Establecemento de sistemas de control de xestión mediante a utilización de indicadores, de maneira que se xere a posibilidade de contrastar o grao de consecución dos obxectivos definidos e posibles desviacións sobre os mesmos.
- Revisión e simplificación normativa, incidindo no obxectivo do sistema de data en común de entrada en vigor (“common commencement dates”) seguindo as recomendacións da Comisión Europea para a mellora da produción e técnica normativas no ámbito europeo.
- Reforma do réxime xurídico das Administracións Públicas e do procedemento administrativo seguindo criterios de eficacia, axilidade, racionalización, simplificación e utilización de medios electrónicos.
- Elaboración de novos instrumentos normativos en materia de emprego público en desenvolvemento do EBEP²¹ e que afectará a materias tan relevantes como a carreira profesional, a avaliación do desempeño, ou a instrumentación de novas ferramentas de xestión de recursos humanos.
- Establecemento de pautas para a determinación do réxime xurídico do persoal que participa na prestación de servizos públicos, redefinindo o deslinde entre o exercicio

21 O Informe CORA 2013 sinala que se desenvolverá o EBEP no ámbito da AXE, pero non hai que esquecer que, nos aspectos de carácter non básico que non se desenvolvan polas comunidades autónomas no exercicio das súas competencias, será supletoriamente aplicable o preceptuado na normativa estatal de desenvolvemento, dada a ausencia de potestade lexislativa das entidades locais.

de potestades públicas que necesariamente deban ser desempeñadas por funcionarios públicos e aquelas outras tarefas ou funcións que, carecendo de tal condición de potestade, resulten susceptibles de ser desenvolvidas por persoal laboral, reconfigurando igualmente o marco de externalización potestativa de funcións, a fin de optimizar o capital humano ao servizo das Administracións Públicas.

- Reconfiguración dos elementos de ordenación de recursos humanos, mantendo como elementos estruturais os corpos e escalas e o concepto de posto de traballo, sobre o cal pivota o sistema de emprego público deseñado polo EBEP, pero procedendo á simplificación, racionalización e ordenación dos mesmos, establecendo paralelamente os mecanismos e ferramentas que permitan a articulación de sistemas de carreira horizontal (progresión profesional acadada dentro do posto de traballo), así como a flexibilidade e a mobilidade interdepartamental desde sectores excedentarios a outros deficitarios²². Especificamente prevese igualmente a nova definición da catalogación profesional do persoal laboral para a reorientación do mesmo.
- Reconsideración do persoal eventual, apostando por cambios normativos que concilien a peculiaridade de tal figura²³ coa utilización axeitada da mesma, así como co exercicio das funcións legalmente atribuídas (confianza e asesoramento especial) e o cumprimento de determinados requisitos de formación e titulación profesional.
- Mellora dos sistemas de información, actualizando e modernizando o concepto e funcionamento dos rexistros de persoal e do seu funcionamento e arquivo a través da utilización de medios electrónicos.
- Fomento da formación como factor relevante para o cambio e modernización administrativos, favorecendo a adquisición de coñecementos de áreas funcionais diferentes e introducindo elementos de innovación e modernización tecnolóxica na mesma.

Recentemente, a actualización do Informe CORA²⁴ correspondente ao ano 2014 —segundo o resultado dos traballos levados a cabo pola comisión de expertos designados ao efecto— fai balance das medidas adoptadas en materia de racionalización do sector público, transparencia e bo goberno, contención e reorientación de gastos e eficiencia na asignación de recursos públicos, que esperamos continúen coa súa aplicación práctica e a conseguinte avaliación e seguimento do cumprimento das melloras propostas.

2.2 A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da administración local: breve análise xeral e modificacións operadas no dereito do emprego público local

Tras unha tramitación non exenta de polémica en canto á elaboración de numerosas versións, o 26 de xullo de 2013 o Consello de Ministros daba luz verde ao Anteproxecto de Lei de Racionalización e Sustentabilidade da Administración Local (ALRSAL) para a súa tramita-

22 Segundo o Informe, poderá afectar a postos de traballo incluídos nos subgrupos A1 e A2, C1 e C2 sen competencias específicas asignadas, nin reservas de funcións nin de postos de traballo.

23 Caracterizada fundamentalmente polo carácter discrecional do seu nomeamento e a temporalidade do mesmo.

24 Resumo executivo dispoñible na web http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html xunto co informe completo.

ción parlamentaria ante as Cortes Xerais, despois de ser publicado o texto do Proxecto de Lei no Boletín Oficial das Cortes Xerais n.º 58-1, de 6 de setembro de 2013.

A inminencia na presentación dos plans nacionais de actuación ante as autoridades económicas e monetarias da Unión Europea —que demandaban activamente a realización de reformas legislativas tendentes á racionalización organizativa, estrutural e económica da Administración Local— e a finalización do ano 2013 —fixado como data tope para a aprobación da norma— desembocou na aprobación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local.

A devandita norma, publicada no BOE de 30/12/2013 e vixente desde o 01/01/2014 (v. Disposición Final 6ª) constitúe, tras a reforma operada pola Lei 57/2003, de 16 de decembro, de Medidas para a Modernización do Goberno Local, o máis profundo cambio nas organizacións públicas locais desde os case 30 anos transcorridos desde a entrada en vigor da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, nunha clara liña normativa tendente á reordenación competencial, á eficiencia na asignación de recursos públicos e á reestruturación da actividade administrativa no ámbito local.

A norma obxecto de análise ten como obxectivos fundamentais os seguintes:

- Clarificación das competencias municipais coa finalidade de evitar duplicidades entre Administracións Públicas: parte o lexislador do principio “unha Administración, unha competencia” contido na exposición de motivos da Lei, para apostar por unha necesaria redefinición do mapa competencial, que permita tanto evitar solapamentos entre as diferentes Administracións Públicas territoriais, como corrixir as disfuncións detectadas nas Facendas Locais.
- Racionalización da estrutura organizativa da Administración Local en base aos principios de eficiencia, estabilidade e sostenibilidade financeira, paralela á adecuación da política orzamentaria local ás esixencias da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade.
- Garantía dun control financeiro e orzamentario de maior rigor, reforzando a tal efecto a figura dos funcionarios con habilitación de carácter nacional e establecendo mecanismos de tutela financeira e control da xestión do gasto público por parte do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas.
- Favorecemento da iniciativa económica privada, a fin de evitar intervencións administrativas desproporcionadas.
- Reforzamento do papel das Deputacións Provinciais, Cabidos e Consellos insulares na coordinación do desenvolvemento e exercicio de competencias municipais en determinados municipios.
- Fomento da fusión voluntaria de municipios.
- Revisión do conxunto de entidades instrumentais que conforman o sector público local, a efectos de racionalización do mesmo desde as ópticas estrutural e retributiva.

- Implantación do concepto de “custo efectivo²⁵ do servizo” así como da obrigatoriedade da súa determinación, con remisión ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas para a súa publicación.

Polo que respecta ao réxime do emprego público local, a LRSAL contén unha serie de previsións que modifican o marco normativo vixente, consignando as previsións seguintes:

1. Modificacións no réxime dos funcionarios con habilitación de carácter nacional²⁶ (FHN): establécese a regulación legal do seu réxime xurídico, e realízase unha aposta polo reforzamento da función interventora nas Entidades Locais, determinando que será o goberno o competente para fixar as normas sobre procedementos de control, metodoloxía de aplicación, criterios de actuación, así como dereitos e deberes no desenvolvemento das devanditas funcións públicas. A tal efecto, contarase coa participación da Intervención Xeral da Administración do Estado.

Recupérase a favor do Estado a selección, formación e habilitación dos funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como a potestade sancionadora nos casos das infraccións máis graves, coa intención de reforzar a imparcialidade e obxectividade no desempeño das funcións reservadas aos mesmos, garantindo a profesionalidade e a eficacia das funcións de control interno.

2. Réxime dos funcionarios ao servizo da Administración local: a lei contempla que os funcionarios ao servizo da Administración local se rexen, no non disposto na Lei, pola Lei 7/2007, de 12 de abril, do Estatuto Básico do Empregado Público, pola restante lexislación do Estado en materia de función pública, así como pola lexislación das Comunidades Autónomas, nos termos do artigo 149.1.18 da Constitución.

Resulta especialmente relevante a aposta do lexislador polo modelo funcional no configuración do vínculo xurídico entre a Administración Local e o seu persoal, ao prever que, con carácter xeral, os postos de traballo na Administración local e os seus Organismos Autónomos serán desempeñados por persoal funcionario²⁷, preceptuando expresamente que corresponde exclusivamente aos funcionarios de carreira ao servizo da Administración local o exercicio das funcións que impliquen a participación directa ou indirecta no exercicio das potestades públicas ou na salvagardia dos intereses xerais²⁸; e determinando que será competencia de cada Corporación Local a selección dos funcionarios públicos ao servizo de cada unha delas, coa excepción dos funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Igualmente contempla que son funcións públicas, cuxo cumprimento queda reservado a funcionarios de carreira, as que impliquen exercicio de autoridade, e en xeral, aquelas que en desenvolvemento da Lei, se reserven aos funcionarios para a mellor garantía da obxectividade, imparcialidade e independencia no exercicio da función,

25 Desenvolvido regulamentariamente na ORDE HAP/2075/2014, de 6 de novembro (BOE n.º 270, do venres 7 de novembro de 2014).

26 Recupérase de novo a terminoloxía “estatal” no canto de “nacional”.

27 Sobre o modelo de emprego público no sistema constitucional español, vid. a título ilustrativo a STC 99/1987, de 11 de xuño, na cal se sinala que xa a Constitución de 1978 opta por un modelo funcional, sendo a prestación de servizos en réxime laboral a excepción, establecendo a tal efecto os principios de reserva de Lei e da opción constitucional por un réxime estatutario preferente.

28 En lóxica correspondencia co establecido no artigo 9.2 do EBEP.



deixando aberta a posibilidade de efectuar atribución legal expresa *a posteriori* a favor dos funcionarios públicos²⁹ —atribución que, entendemos, deberá ser realizada a través de norma con rango de lei, en atención ao principio constitucional de reserva de lei—.

3. Nova configuración do réxime do persoal eventual ao servizo das entidades locais: recóllense por primeira vez límites ás dotacións de postos de traballo cuxa cobertura corresponda a persoal eventual nos Concellos, debendo axustarse a unha serie de límites cuantitativos en función do número de habitantes do municipio.

En caso ningún a entrada en vigor da lei poderá supoñer o incremento do número total de postos de traballo de persoal eventual do cadro de persoal das respectivas entidades locais respecto ao que dispoñían a 31 de decembro de 2012³⁰.

4. Persoal directivo profesional: recolle a LRSAL que o nomeamento dos coordinadores xerais e dos directores xerais, atendendo a criterios de competencia profesional e experiencia, deberá efectuarse entre funcionarios de carreira do Estado, das Comunidades Autónomas, das Entidades Locais ou con habilitación de carácter nacional que pertencen a corpos ou escalas clasificados no subgrupo A1, agás que o Regulamento Orgánico Municipal permita que, en atención ás características específicas das funcións de tales órganos directivos, o seu titular non reúna a devandita condición de funcionario³¹.

Esta previsión non afectaría aos nomeamentos efectuados con anterioridade á entrada en vigor da Lei, como sinala a Disposición transitoria Décima.

5. Transferencias obrigatorias de persoal: constitúe esta unha das cuestións máis discutidas da Lei, posto que tanto a Disposición adicional décimo quinta (Asunción polas Comunidades Autónomas das competencias relativas á educación) como a Disposición transitoria primeira (Asunción polas Comunidades Autónomas das competencias relativas á saúde) e a Disposición transitoria segunda (Asunción polas Comunidades Autónomas das competencias relativas a servizos sociais) contemplan o correspondente traspaso de medios económicos, materiais e persoais asociados á alteración do mapa competencial existente ata o momento, con carácter obrigatorio no suposto das competencias en materia educativa, e parece que en principio potestativa —aínda que se establece a obrigatoria racionalización e redimensionamento dos servizos correspondentes— no suposto das competencias en materia sanitaria e de servizos sociais.

29 Sobre o deslinde de funcións e atribución legal das mesmas entre os funcionarios públicos e o persoal laboral, vid. BOLTAINA BOSCH, X., en "El personal laboral de las Corporaciones Locales después del Estatuto Básico del empleado público". Editado pola Deputación Provincial de Barcelona, outubro de 2010. Depósito legal S.1251-2010.

30 "1. O número, características e retribucións do persoal eventual será determinado polo Pleno de cada Corporación, ao comezo do seu mandato. Estas determinacións só poderán modificarse con motivo da aprobación dos Orzamentos anuais.
2. O nomeamento e cesamento destes funcionarios é libre e corresponde ao Alcalde ou ao Presidente da entidade local correspondente. Cesan automaticamente en todo caso cando se produza o cesamento ou expire o mandato da autoridade á que presten a súa función de confianza ou asesoramento.
3. Os nomeamentos de funcionarios de emprego, o réxime das súas retribucións e a súa dedicación publicaranse no «Boletín Oficial» da Provincia e, no seu caso, no propio da Corporación."

31 A redacción aposta claramente pola reserva a favor dos corpos superiores da Administración, dotados necesariamente de titulación superior, para o exercicio de tales responsabilidades.

Contémplanse uns prazos máximos desde a entrada en vigor da Lei para que as Comunidades Autónomas asuman, de forma progresiva, a xestión dos servizos asociados ás competencias indicadas.

A devandita previsión constituíu unha das cuestións máis controvertidas da norma en canto á xestión de recursos humanos nas entidades locais, que, como analizaremos ao longo do presente relatorio, os diferentes lexisladores autonómicos intentaron acoutar, definir, calendarizar e mesmo diferir a través do exercicio das competencias autonómicas na materia, o cal sen lugar a dúbidas resulta, *a priori*, susceptible de xerar conflitos de competencias co lexislador estatal.

6. Límites ao incremento das retribucións do persoal ao servizo da Administración Local: outro dos puntos máis controvertidos da Lei atópase no artigo 75 bis, apartado 4, por canto se sinala expresamente que:

“No marco do establecido na Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira, e no artigo. 93.2 desta Lei, as Leis anuais de Orzamentos Xerais do Estado poderán establecer un límite máximo e mínimo total que por todos os conceptos retributivos poida percibir o persoal ao servizo das entidades locais e entidades delas dependentes en función do grupo profesional dos funcionarios públicos ou equivalente do persoal laboral, así como doutros factores que se poidan determinar nas Leis de Orzamentos Xerais do Estado de cada ano.”

Este precepto adiantaba unha dobre intención do lexislador en materia retributiva:

- A limitación das retribucións dos empregados públicos locais, dentro duns topes máximos e mínimos a definir anualmente polas correspondentes Leis de Orzamentos Xerais do Estado, os cales entendemos que, en todo caso, deberían considerar as dimensións, peculiaridades dos municipios en cuestión, así como os factores asociados ao complemento específico en cada Administración Pública, debido a que os mesmos poden ser moi variables —e mesmo dispares— en función da organización.
- A homoxeneización retributiva do colectivo funcional, xunto coa acoutación conceptual do termo “retribución”, ao establecer a posibilidade de limitación das contías a percibir por todos os conceptos —o cal permite deducir que a devandita limitación afectaría ás remuneracións retributivos en concepto de gratificacións por servizos extraordinarios e de produtividade, é dicir, ás retribucións complementarias non fixas nin periódicas—.

O devandito intento do lexislador leva consigo unha seria dificultade de índole social na súa materialización práctica, xa que, aínda que non pode obviarse a ausencia de homoxeneidade de no ámbito retributivo existente entre o colectivo de funcionarios da Administración Local (tanto entre aqueles con habilitación de carácter nacional como entre os restantes funcionarios locais) non debe descoirdarse tampouco a conflictividade que entre os axentes sociais xerará o debido —e sempre incuestionable en canto á súa procedencia— cumprimento da Lei neste aspecto.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

O proxecto de Lei de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2015, actualmente en fase de tramitación parlamentaria —anteproxecto aprobado polo Consello de Ministros do venres 26.09.2014 e proxecto de lei sometido a ditame das Cortes o mércores 12.11.2014— non contempla na súa redacción tal posibilidade.

As súas notas fundamentais indican un posible incremento da taxa de reposición de efectivos, unha posible reconsideración dos servizos e sectores prioritarios susceptibles de reforzamento con efectivos de novo ingreso, e a posibilidade de recuperar o importe percibido entre o 01/06/2012 e o 14/07/2012 en concepto de paga extraordinaria correspondente ao mes de decembro do devandito ano³²; non contemplando, porén, previsión específica ningunha para os supostos fácticos existentes naquelas entidades locais que, baixo as premisas da *“solidariedade co colectivo funcional”* ou *“a necesaria dinamización do comercio local”* acordaron o aboamento de importes practicamente equivalentes á paga extraordinaria de decembro do 2012 en concepto de incentivos ao rendemento, produtividade e/ou gratificacións por servizos especiais e extraordinarios³³, derivada das elevadas cargas de traballo concorrentes, sorprendentemente, no mes de decembro de 2012.

Algúns dos devanditos aboamentos foron obxecto de fiscalización por parte de Xulgados e Tribunais, declarando a nulidade dos actos e acordos adoptados en manifesto fraude de lei³⁴, sen prexuízo do cal non consta a execución efectiva das mesmas, o cal en nada contribúe nin á eficiente xestión dos recursos públicos no ámbito dun Estado de Dereito, nin á toma de conciencia polas partes lexitimadas para a negociación colectiva de que non todo vale para xustificar o incumprimento da Lei nin a insumisión expresa ás regras constitucionais propias dun Estado de Dereito.

En idéntico sentido, formúlase como interrogante que sucederá con aquelas entidades locais que, despois de aboar tales contías nos indicados conceptos, efectúen en xaneiro de 2015 a devolución do importe do 25% da devandita paga ao abeiro das previsións da futura LPXE 2015, dado que se estaría a aboar dobremente o mesmo concepto.

2.3 Impacto no exercicio das competencias municipais: o novo marco legal de carácter básico e as solucións achegadas polo lexislador autonómico de desenvolvemento da LRSAL na Comunidade Autónoma de Galicia

Polo que respecta ao impacto no exercicio das competencias municipais derivado do novo marco legal de carácter básico e as solucións achegadas polo lexislador autonómico de desenvolvemento da LRSAL, veremos como exemplo o caso de Galicia.

A Comunidade Autónoma de Galicia ten atribuída a competencia exclusiva en materia de réxime local, de acordo co artigo 27 do seu Estatuto de Autonomía, así como —conforme ao establecido no seu artigo 49— a tutela financeira sobre os entes locais, respectando a

32 En resposta ás numerosas resolucións xudiciais firmes existentes.

33 Noticias publicadas o 04.07.2014 na web www.crtvg.es e en www.noticiasgalicia.com.

34 Vid. por todas a Sentenza do TSX de Galicia 448/2014, de 2 de xullo, ditada no recurso de apelación 175/2014 (Relator Ilmo. Sr. D. José Ramón Chaves García) sumamente relevante tanto pola realidade dos feitos declarados probados como polo ilustrativo da súa fundamentación xurídica.

autonomía que a estes lles recoñecen os artigos 140 e 142 da Constitución e de conformidade co artigo 27.2 do indicado Estatuto.

Adicionalmente ao anterior, non debe obviarse a existencia dun Acordo de cooperación asinado o 20 de xaneiro de 2006 entre a Xunta de Galicia e a Federación Galega de Municipios e Provincias (FEGAMP) polo que se establece o contido do Pacto local que rexerá na Comunidade Autónoma de Galicia.

O devandito Pacto local recoñece a posibilidade de asunción de competencias polo nivel local atendendo aos principios de subsidiariedade e eficacia, dado o seu carácter de Administración máis próxima á cidadanía, e expresa o obxectivo primordial de dar cumprimento aos principios de igualdade e solidariedade para acadar que os cidadáns poidan ter idénticas prestacións con independencia do seu lugar de residencia, ao obxecto de acadar unha cohesión entre todos e en todos os ámbitos.

O pacto recoñece tamén a singularidade específica da Administración local galega, relacionada co feito de contar con máis da metade dos núcleos de poboación do Estado, que na práctica se traduce en asentamentos poboacionais que condicionan directamente a súa xestión cotiá e os diversos labores a desenvolver.

A través da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013³⁵, de 27 de decembro, en Galicia o lexislador autonómico —consciente do forte impacto da nova lei no exercicio das competencias municipais e na prestación de servizos— optou pola *pax municipal* no que respecta ao exercicio das denominadas “competencias impropias”, establecendo expresamente a continuidade na prestación dos servizos que se tivesen vido prestando con anterioridade.

Deste modo, o exercicio de competencias das entidades locais distintas das propias e das atribuídas por delegación foi regulado na norma³⁶ establecendo o sistema seguinte:

- O exercicio de novas competencias polas entidades locais que foran distintas das atribuídas como propias pola lexislación, e cuxo exercicio non se atopase delegado, só será posible cando concorran simultaneamente dous requisitos legais:
- non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira,
- non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración pública.

A efectos do anterior, o lexislador indica que se entenderá por exercicio de novas competencias os procedementos que se inicien para o establecemento de servizos de nova planta, de conformidade co artigo 297.2 da Lei 5/1997, de 22 de xullo, da Administración Local de Galicia, así como a modificación dos servizos xa establecidos para a realización de novas actividades prestacionais, cando non constitúan desenvolvemento, execución ou non tendan

35 Vixente desde o pasado 31/05/2014.

36 Vid. artigo 3 Lei 5/2014, de 27 de maio.

á consecución dos fins das competencias atribuídas como propias ou das competencias que se exerzan por delegación.

Tamén será considerado como exercicio de novas competencias o exercicio da actividade de fomento polas entidades locais mediante o establecemento de subvencións cando non constitúan desenvolvemento, execución ou non tendan á consecución dos fins das competencias atribuídas como propias ou das competencias que se exerzan por delegación.

- A norma establece igualmente que non se entenderá como exercicio de novas competencias:
 - a) A continuidade na prestación dos servizos xa establecidos.
 - b) A continuidade da actividade de fomento xa establecida en exercicios anteriores, así como a realización de novas actuacións de fomento que foran xa establecidas nos proxectos de establecemento de servizos obxecto dos informes de inexistencia de duplicidades e sostenibilidade financeira previstos nesta lei.
 - c) A modificación da regulamentación dos servizos, das súas modalidades de prestación ou da situación, deberes e dereitos das persoas usuarias de acordó co artigo 297 da Lei 5/1997, cando non levara consigo a realización de novas actividades prestacionais polos servizos xa establecidos ou, aínda que as levara consigo, non supuxesen unha modificación substancial das condicións de prestación do servizo, da realización da actividade ou do seu financiamento, de acordo co establecido nesta lei, ou ben o seu exercicio non supuxese a asunción de novas obrigas financeiras para a entidade local de acordo coa memoria económica xustificativa que deberá incluírse no expediente.
 - d) A concorrència a convocatorias de subvencións ou axudas, así como a formalización de convenios de colaboración de concesión de subvencións, para que as entidades locais realicen con carácter conxuntural actividades de información, de asesoramento, de orientación, de mellora da empregabilidade e formativas, e outras actividades que non supoñan a creación de novos servizos municipais de acordo co artigo 297 da Lei 5/1997. Tampouco se entenderá como exercicio de novas competencias a realización das actividades citadas unha vez obtida a subvención.
 - e) As obras, servizos, axudas, adquisicións ou subministros de emerxencia, a causa de acontecementos catastróficos, situacións que supoñan grave perigo ou necesidades que afecten directamente á seguridade pública.
 - f) A colaboración entre administracións entendida como o traballo en común para a solución daqueles problemas, tamén comúns, que puidesen formularse máis alá do concreto reparto competencial nos distintos sectores da acción pública, de acordo co artigo 193.2 da Lei 5/1997.
 - g) O auxilio administrativo, de acordo co disposto no artigo 193.4 da Lei 5/1997.
 - h) Os premios que se outorguen sen solicitude previa do beneficiario.

- A norma autonómica contempla tamén o procedemento para o exercicio de novas competencias, contemplando que con carácter previo ao inicio no exercicio das mesmas, serán preceptivos os informes previos seguintes:
 - Informe da Administración competente por razón da materia en que se sinala a inexistencia de duplicidades.
 - Informe da Consellería de Facenda da Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, como titular da competencia de tutela financeira sobre as entidades locais galegas, sobre a sostenibilidade financeira das novas competencias.
 - Cando a Administración competente por razón da materia sexa a Administración da Comunidade Autónoma de Galicia, o informe sobre a inexistencia de duplicidades será emitido pola consellería competente en materia de administración local, previa consulta á consellería competente por razón da materia.
 - Igualmente, establécese a obriga de inclusión dunha memoria na cal xustifique a persoa titular da presidencia da corporación o interese da entidade local na intervención nas materias de que se trate, por afectar directamente ao círculo dos seus intereses, a capacidade de xestión da entidade local en relación coa forma concreta prevista da prestación do servizo ou a realización da actividade.
 - Na devandita memoria deberase consignar a relación das prestacións e actividades previstas en aplicación dos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e a estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, debendo facer referencia ás características proxectadas da actividade pública de que se trate, ao réxime xurídico previsto para o servizo, ao alcance das prestacións previstas en favor da cidadanía e á proxectada regulación dos aspectos de carácter xurídico, económico e administrativo relativos á prestación do servizo.
 - Nos supostos de exercicio da actividade de fomento polas entidades locais mediante o establecemento de subvencións, os informes previos previstos terán que emitirse con carácter previo ao establecemento das subvencións, sobre o plan estratéxico regulado no artigo 5 da Lei 9/2007, de 13 de xuño, de subvencións de Galicia, no que as entidades locais deberán concretar os obxectivos e efectos que se pretenden coa súa aplicación, o prazo necesario para a súa consecución, os custos previsibles e as súas fontes de financiamento.

Como se observa, a solución normativa exposta permite *de facto* a continuidade no exercicio de competencias e na prestación de servizos realizados, respectivamente, con anterioridade ás medidas de racionalización do sector público establecidas na LRSAL. Formulouse o debate da constitucionalidade da norma, toda vez que a regulación efectuada no exercicio de competencias de desenvolvemento polo lexislador autonómico parece colisionar co restritivo marco legal de carácter básico ditado polo lexislador estatal, en atención á competencia exclusiva que a Constitución de 1978 lle atribúe ao efecto³⁷.

37 Vid. artigo 149.1.18ª (establecemento das bases do réxime xurídico das Administracións Públicas).

Sobre este punto, debe lembrarse que, con independencia das competencias legislativas de que dispoñen as comunidades autónomas respecto das entidades locais situadas no seu ámbito territorial, o artigo 2.2 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, parece priorizar ao Estado na competencia para a regulación legal das competencias locais, ao sinalar que:

“As leis básicas do Estado previstas constitucionalmente deberán determinar as competencias que elas mesmas atribúan ou que, en todo caso, deban corresponder aos Entes locais nas materias que regulen”.

Parágrafo do precepto que foi declarado constitucional pola Sentenza do Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 decembro, sempre que se interprete, sinala ao efecto parte da doutrina especializada, no sentido fixado no seu Fundamento Xurídico 3^o³⁸.

Será en última instancia o propio Tribunal Constitucional o que clarifique este tema, resolvendo os numerosos recursos que a través do procedemento especial de conflito en defensa da autonomía local presentaron diversos concellos de todo o territorio nacional.

2.4 Impacto na xestión económica e orzamentaria dos gastos de personal nas entidades locais: criterios de xestión interna no ámbito do Concello de Vigo

O marco legal obxecto de análise no presente artigo esixe, ao noso xuízo, un importante labor por parte do xestor de recursos humanos, orientada cara a maximización dos efectivos dispoñibles e ao exercicio restritivo de competencias municipais distintas ás propias e ás que se exerzan por delegación.

Mecanismos de flexibilización organizativa e funcional dos efectivos ao servizo do sector público legalmente previstos, como a reasignación de efectivos, a articulación de convocatorias internas para provisión de postos de traballo vacantes con periodicidade anual ou a mobilidade interdepartamental, deberían ser tidos en conta con maior frecuencia, ao obxecto de dotar de continuidade aos servizos públicos existentes, sen que se produza un incremento innecesario dos gastos en materia de persoal.

En idéntico sentido e horizonte, o deseño e desenvolvemento de plans de formación e de carreira profesional dentro da organización proporcionan resultados moi positivos, dado que logran conciliar o elemento subxectivo do interese do efectivo pola súa capacitación profesional e pola adquisición de novos coñecementos e competencias, co interese da propia organización na transferencia do coñecemento adquirido á mesma, —xerando así un *feedback* sumamente favorable— así como na disposición de efectivos actualizados e formados, permitindo mesmo a reorientación profesional e recolocación en áreas ou sectores prioritarios con efectivos procedentes de áreas funcionais distintas.

Esta ferramenta permite tamén que o efectivo non se estanque na progresión profesional acadada, e continúe mellorando os seus coñecementos e capacidades (“*know how*” da or-

38 Vid. ALMONACID LAMELAS, V. en “El escenario competencial tras la LRSAL: problemas —y posibles soluciones— del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales”. Revista de Derecho Local, febreiro de 2014.

ganización) evitando así a sempre indesexable desmotivación dos efectivos públicos³⁹, que no actual contexto deben estar, máis que nunca, en primeira liña de actuación no ámbito público, servindo con obxectividade e imparcialidade ao interese xeral e aos cidadáns no desenvolvemento das súas funcións.

Nos últimos anos, as restricións á incorporación de efectivos de novo ingreso imposta polo lexislador orzamentario nas sucesivas leis de orzamentos xerais do Estado provocou que servizos tan fundamentais como a xestión dos cemiterios municipais ou a prestación dos servizos sociais estean *de facto* soportando os peores momentos da súa historia, ao non considerar o lexislador como sectores prioritarios nas entidades locais máis que aos Corpos de Policía Local, os Servizos de Extinción de Incendios e os “corpos destinados ao control da legalidade e eficiencia na asignación dos recursos públicos”; neste último caso, e dado que se trata dun concepto xurídico indeterminado, corresponderá a cada Administración Pública a determinación dos mesmos.

A título ilustrativo da aplicación práctica dos contidos das normas de racionalización dos gastos de persoal, poremos o caso do Concello de Vigo, o cal procedeu á adopción, por parte do órgano municipal competente⁴⁰, do correspondente acordo determinando a tipoloxía de prazas susceptibles de enmarcarse no indicado concepto xurídico indeterminado contemplado na Lei 22/2013, de 23 de decembro, de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2014, e que se concretan en:

- Funcionarios/as con habilitación de carácter nacional (Subescalas de Secretaría, Intervención-Tesourería e Secretaría-Intervención).
- Técnicos de Administración Xeral (ramas xurídica e económica).
- Técnicos de Administración Especial (Economistas, Letrados, Asesores Xurídicos)
- Técnicos medios de xestión.
- Técnicos medios de relacións laborais.
- Técnicos medios de servizos económicos.

A LPXE 2013 continúa coa senda da austeridad e contención de gasto público en materia de persoal na cal, como apuntamos, veu camiñando o lexislador nos últimos 4 anos.

Fundamentalmente, conserva esta norma unha clara tendencia cara a necesaria racionalización dos gastos de persoal e a limitación á hora da incorporación de novos efectivos ao servizo do sector público; tendencia que se materializa nos aspectos seguintes:

Límites á incorporación de persoal de novo ingreso:

Establece a lei que ao longo do ano 2014 non se procederá á incorporación de novo persoal, agás o que poida derivarse da execución de procesos selectivos correspondentes a Ofertas de Emprego Público de exercicios anteriores.

39 Sería moi positivo neste aspecto que o lexislador estatal aprobase o sistema de carreira horizontal previsto no artigo 17 da Lei 7/2007, de 12 de abril, do Estatuto Básico do Empregado Público, pendente á data de desenvolvemento normativo.

40 Xunta de Goberno Local, ex artigo 127.1, apartados g) e h) da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local.

A devandita limitación alcanza ás prazas incursas nos procesos de consolidación de emprego previstos na disposición transitoria cuarta do Estatuto Básico do Emprego Público.

Respectando, en todo caso, as dispoñibilidades orzamentarias do Capítulo I dos correspondentes orzamentos de gastos, a limitación contida no apartado anterior non será de aplicación, no ámbito da Administración Local, aos seguintes sectores, nos que a taxa de reposición se fixará ata un máximo do 10 por cento:

- a) Prazas enmarcadas nos corpos de Policía Local.
- b) Prazas enmarcadas nas funcións relativas ao control da asignación eficiente dos recursos públicos; nas funcións de asesoramento xurídico e na xestión dos recursos públicos.
- c) Prazas correspondentes ao persoal dos servizos de prevención e extinción de incendios.

No suposto das prazas correspondentes ao persoal da policía local e persoal dos servizos de extinción de incendios e salvamento, poderase acadar o cen por cento da taxa de reposición de efectivos, sempre que se trate de Entidades locais que cumpran ou non superen os límites que fixe a lexislación reguladora das Facendas locais ou, no seu caso, as Leis de Orzamentos Xerais do Estado, en materia de autorización de operacións de endebedamento.

Ademais, deberán cumprir o principio de estabilidade a que se refire o artigo 11.4 da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira, tanto na liquidación do orzamento do exercicio inmediato anterior como no orzamento vixente.

En relación con este último, os respectivos Plenos das Entidades locais deberán aprobar un plan económico financeiro no que se inclúa a medida á que se refire a presente norma e se poña de manifesto que, igualmente, se dá cumprimento ao citado principio de estabilidade orzamentaria, o cal deberá ser acreditado ante o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, previamente á aprobación da convocatoria de prazas.

Procedemento de cálculo da taxa de reposición de efectivos:

A LPXE 2014 establece que para calcular a taxa de reposición de efectivos, a porcentaxe máxima a que se refire o apartado anterior aplicarase sobre a diferenza resultante entre o número de empregados fixos que, durante o exercicio orzamentario de 2013, deixaron de prestar servizos en cada un dos sectores, ámbitos, corpos ou categorías, previstos no apartado anterior e o número de empregados fixos que se tivesen incorporado nos mesmos no referido exercicio, por calquera causa, agás os procedentes de ofertas de emprego público, ou reingresado desde situacións que non leven consigo a reserva de postos de traballo.

A estes efectos, computaranse os cesamentos na prestación de servizos por xubilación, retiro, falecemento, renuncia, declaración en situación de excedencia sen reserva de posto de traballo, perda da condición de funcionario de carreira ou a extinción do contrato de traballo ou en calquera outra situación administrativa que non supoña a reserva de posto de traballo ou a percepción de retribucións con cargo á Administración na que se cesa.

Non computarán dentro do límite máximo de prazas derivado da taxa de reposición de efectivos, aquelas prazas que se convoquen para a súa provisión mediante procesos de promoción interna⁴¹.

Alzamento da interdicción legal de realización de achegas a plans de pensións e seguros colectivos que cubran a continxencia de xubilación en determinadas circunstancias:

Segundo o establecido no artigo 21, durante o exercicio 2014, as Administracións, entidades e sociedades a que se refire o apartado Un do mesmo poderán realizar achegas a plans de pensións de emprego ou contratos de seguro colectivos que inclúan a cobertura da continxencia de xubilación, sempre que non se produza incremento da masa salarial da administración de referencia e sempre que os citados plans ou contratos de seguro tivesen sido subscritos con anterioridade ao 31 de decembro de 2011.

No presente suposto, e desde unha perspectiva práctica, en numerosas entidades locais que dispoñían de plans de previsión social dos seus empregados/as públicos —derivada xeralmente da negociación colectiva— xerouse o problema de que a eliminación das dotacións orzamentarias destinadas ao efecto no Capítulo I durante o exercicio económico 2013 impediu a recuperación do sistema de achegas aos devanditos plans, toda vez que a consignación ex novo de contías orzamentarias destinadas a tal finalidade tras ter sido eliminadas dos Orzamentos Locais podería supoñer a vulneración dos principios establecidos na Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira.

Limitacións legais ao incremento das retribucións do persoal ao servizo do sector público:

Mantén a Lei, na liña dos anteriores exercicios económicos, a interdicción legal do incremento das retribucións do persoal ao servizo do sector público, tanto dos funcionarios públicos como do persoal laboral, conservando, iso sí, a remuneración legal e conseguinte dereito á percepción de dúas pagas extraordinarias ao ano, a percibir nos meses de decembro e xuño de cada ano.

Limitacións á incorporación de persoal funcionario interino ou laboral temporal:

Neste caso, o lexislador supedita a posibilidade do recurso aos devanditos nomeamentos á previa determinación dos sectores e servizos que se consideren prioritarios dentro de cada organización.

Como exemplo práctico da realidade cotiá no marco das actividades de planificación e xestión de recursos humanos, o Concello de Vigo, en prol de garantir a legalidade dos nomeamentos do devandito personal de carácter non permanente, procedeu a acordar expresamente, por parte do órgano municipal competente, a determinación de sectores e servizos prioritarios a través dunha serie de instrucións ou criterios internos de xestión.

O devandito instrumento responde a unha serie de obxectivos na xestión de recursos humanos que se concretan en:

- Consecución da máxima eficiencia na prestación dos servizos públicos.

⁴¹ Por primeira vez a LPXE precisa e aclara a inclusión da promoción interna no cálculo da taxa de reposición de efectivos, aspecto que sen dúbida xerara gran controversia na aprobación e xestión das ofertas de emprego público nas entidades locais. Tal previsión mantense no proxecto de LPXE para o exercicio económico 2015.



- Determinación de sectores prioritarios dentro da organización: atendendo aos criterios legais contemplados na LRSAL, ao sistema de exercicio de competencias propias contemplado na Lei galega 5/2014, de 27 de maio, e ás potestades públicas de planificación e autoorganización legalmente atribuídas ás entidades locais polo artigo 4 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local.
- Contención de gastos en materia de persoal e asignación eficiente dos recursos públicos: ao contemplar medidas reguladoras e límites máximos tanto ás dotacións orzamentarias como á xestión das mesmas.
- Cumprimento do marco legal vixente desde as ópticas da publicidade e a transparencia

Tales sectores de carácter prevalente categorizáronse en:

- Servizos cuxo ámbito funcional se corresponde coa listaxe de competencias propias dos concellos, contemplado na nova redacción do artigo 25.2 da Lei 7/1985, de 2 de abril, tras a modificación operada pola Lei 27/2013, de 27 de decembro.
- Servizos que incidan directamente dentro do ámbito dos servizos obrigatorios contemplados no artigo 26 da Lei 7/1985, de 2 de abril, tras a modificación operada pola Lei 27/2013, de 27 de decembro.
- Fóra da listaxe competencial contemplada na lei, e dentro do actual marco legal de restrición no exercicio das competencias municipais, establécese expresamente que unicamente poderán ser reforzados aqueles servizos internos ou centrais, de carácter transversal, cuxa actividade permanente resulte imprescindible para o axeitado funcionamento interno dos órganos de goberno, xestión económica e tributaria municipal, tecnoloxías da información e comunicación (TICs); exercicio de funcións reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional e/ou órganos directivos municipais, determinados expresa e taxativamente no texto literal do acordo.
- O recurso ao persoal funcionario interino —ou, de ser o caso, laboral temporal— realizarase unicamente en casos excepcionais e para cubrir necesidades urxentes e inaprazables, restrinxíndose aos sectores, funcións e categorías profesionais indicados anteriormente como prioritarios ou que afecten ao funcionamento dos servizos públicos esenciais. O nomeamento do devandito persoal deberá conter, inexcusablemente, a necesaria xustificación do responsable do servizo ou unidade solicitante, xunto coa análise de grao de incidencia no Capítulo I de gastos dos correspondentes Orzamentos Municipais.
- Os criterios de xestión interna adoptados contemplan a posibilidade de determinación doutros sectores ou servizos de carácter prioritario dentro da organización municipal, sempre en tanto as Administracións Públicas competentes —previa a tramitación legal que proceda— autoricen o exercicio de competencias distintas das propias ou o exercicio de competencias delegadas, nos termos do previsto no marco legal vixente e sempre que se acredite o cumprimento dos requisitos previstos neste.
- Polo que respecta ao exercicio de competencias distintas das propias e das delegadas, a Instrución 1/2014, da Intervención Xeral Municipal do Concello de Vigo, recolle a

aplicación do disposto no artigo 3.3 da Lei 5/2014, de 27 de maio, que dispón que non se entenderá como exercicio de novas competencias:

- a) A continuidade na prestación dos servizos xa establecidos.
- b) A continuidade da actividade de fomento xa establecida en exercicios anteriores.
- c) A modificación da regulamentación dos servizos ou das súas modalidades cando non leve consigo a realización de novas actividades prestacionais.

Deste xeito, a seguridade xurídica na motivación da necesidade de incorporación temporal de novos efectivos goza dunha garantía fundamental, como é a previa identificación e detección de necesidades e prioridades, en resposta ao establecido polo lexislador orzamentario, e en prol a acadar a máxima eficiencia na xestión dos recursos públicos dentro dun contexto de necesaria restrición.

Non obstante o anterior, sería moito máis garantista o establecemento dunha regulación detallada sobre estes aspectos por parte do lexislador estatal nas correspondentes Leis de Orzamentos Xerais do Estado para cada exercicio económico, co obxectivo de establecer, de acordo co principio de eficiencia, as oportunas prioridades na xestión dos recursos públicos, así como de homoxeneizar criterios para o ámbito da sempre esquecida Administración Local.

3 Conclusións

Ao longo do presente artigo debullamos os motivos que xeraron a crise económica no ámbito europeo, cuxa profunda incidencia no sector público a nivel xeral —e especialmente no ámbito local— continúa á data actual, marcando e acoutando a actuación do lexislador cara a necesaria racionalización das Administracións Públicas.

Nun contexto no cal a sociedade civil demanda coa máxima urxencia unha total reforma das dinámicas de funcionamento dos xestores públicos, aparellada á profesionalización do persoal eventual, á garantía da obxectividade e imparcialidade dos empregados públicos, e ao establecemento e implantación definitivos dunha serie importante de principios éticos na xestión pública, entendemos que constitúe un punto de partida esencial a mellora na xestión dos recursos humanos, tanto desde unha óptica estratéxica —que permita obter máis rendemento e profesionalidade con menos efectivos, así como formar na cultura da mellora persoal e profesional continua do empregado/a, acadando tamén a súa satisfacción na prestación do servizo e no desenvolvemento do seu traballo diario— como desde a óptica da xestión cotiá —mellorando os sistemas de mobilidade interdepartamental e implantando a cultura da simplificación administrativa, da avaliación e esixencia do rendemento profesional, e da definición de obxectivos realistas, que permitan evitar a crenza de que con máis efectivos seremos máis eficientes—.

En idéntico sentido, resulta imprescindible que os axentes sociais tomen conciencia da necesidade de profesionalización dos seus representantes no actual contexto, na súa condición de empregados públicos, co fin de que o axuste dos procedementos de negociación colectiva se realice de maneira acorde aos principios establecidos no marco legal definido polo EBEP, e se produza a tan necesaria reorientación da interlocución social, realizando a

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

mesma desde unha perspectiva de colaboración en lugar da histórica e tradicional confrontación concorrente neste ámbito.

O ámbito local constitúe un excelente campo de traballo no que desenvolver a actividade administrativa diaria co horizonte do cambio cultural interno que toda organización pública necesita —máis aínda, se cabe, na actual situación— para lembrar, cada día, a misión e finalidade da mesma: o servizo á sociedade con plena obxectividade e sometemento á Lei e ao Dereito, desde o marco constitucional do Estado social e democrático de Dereito no cal temos a fortuna de vivir.

4 Bibliografía

BOLTAINA BOSCH, X., en “El personal laboral de las Corporaciones Locales después del Estatuto Básico del empleado público”. Editado pola Deputación Provincial de Barcelona, outubro de 2010. Depósito legal S.1251-2010.

SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A, e GARCÍA QUERO, F., en “Crisis económicas y cambio institucional en España: de la gran Depresión a la crisis de 2008”. Documentos de trabajo de la Universidad de Granada, FEG-WP N.º 02/11, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

ALMONACID LAMELAS, V. en “El escenario competencial tras la LRSAL: problemas —y posibles soluciones— del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales”. Revista de Derecho Local, febreiro de 2014.

ORTEGA, E. e PEÑALOSA, J., en “Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM”. Documentos ocasionales. N.º 1201. Banco de España. Eurosistema.

Informe trimestral de la economía española. Boletín Económico del Banco de España, Xaneiro 2014.

PARADA VÁZQUEZ, R., en “Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público”. Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., en “Competencias municipales “distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo”. INAP, “La Administración al día”, estudios y comentarios. Data: 20/03/2014.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., en “Impacto del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local sobre la “cartera de servicios”, la organización y el empleo público de los entes locales (afectación a las plantillas)”. Relatorio presentado no Seminario sobre relaciones colectivas organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 29 de novembro de 2012 (www.cemical.diba.cat).

MORENO SERRANO, B., no CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS: “Las 10 claves de la reforma local”, Editorial LA LEY, grupo WOLTERS KLUVERT (www.revistas.laley.es).

“Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Fundación Democracia y Gobierno Local. Febreiro de 2014 (www.gobierno-local.org).

Documentación sobre a Estratexia Europa 2020 e actuacións no ámbito da Unión Europea dispoñible en:

http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm y

http://ec.europa.eu/spain/index_es.htm

Documentación sobre a Comisión para a Reforma das Administracións Públicas (CORA) dispoñible en

http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html

Documentación relativa ao proxecto de lei de Orzamentos Xerais do Estado para o ano 2015 dispoñible en www.congreso.es

Textos legais dispoñibles na web www.boe.es

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

A fusión de concellos, con
especial referencia a Galicia

La fusión de ayuntamientos, con especial referencia a Galicia

The merger of municipalities,
with special reference to Galicia

47
Regap

ALEJANDRO DE DIEGO GÓMEZ

Secretario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional
Secretario do Concello de Avión - Ourense (Galicia, España)
diegogomez@avogacia.org

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Resumo: *Falar de fusión de concellos pode e debe facerse desde dous puntos de vista. Por un lado a parte teórica, referida á regulación legal tras a nova redacción do artigo 13 da Lei 7/1985, reguladora das bases do réxime local coas modificacións introducidas pola Lei 27/2013, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, e aproveitando o feito o ano pasado na única fusión real dos últimos 46 anos en Galicia como foi a de Oza dos Ríos e Cesuras. E por outro lado, desde un punto de vista práctico, aínda que é verdade que máis hipotético que real, no que trato de aplicar a miña proposta xeral a Galicia mediante a formación duns ámbitos territoriais de prestación de servizos públicos, como punto de partida para ir cara a unha fusión que dei en chamar “non traumática” de Concellos.*

Palabras clave: *concello, municipio, fusión, administración local, corporación local, racionalización, sostibilidade, planta local, ámbito territorial, servizo público.*

Resumen: *Hablar de fusión de Ayuntamientos puede y debe hacerse desde dos puntos de vista. Por un lado la parte teórica, referida a la regulación legal tras la nueva redacción del artículo 13 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local con las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y aprovechando lo hecho el año pasado en la única fusión real de los últimos 46 años en Galicia como fue la de Oza dos Ríos y Cesuras. Y por otro lado desde un punto de vista práctico, aunque es verdad que más hipotético que real, en el que trato de aplicar mi propuesta general a Galicia mediante la formación de unos ámbitos territoriales de prestación de servicios públicos, como punto de partida para ir hacia una fusión que he dado en llamar “no traumática” de Ayuntamientos.*

Palabras clave: *ayuntamiento, municipio, fusión, administración local, corporación local, racionalización, sostenibilidad, planta local, ámbito territorial, servicio público.*

Abstract: *Talking about municipal merger can and should be address from two perspectives. On the theoretical side, based on the legal regulation after new wording of Article 13 of Law 7/1985 Regulating Local System as amended by Law 27/2013, about Rationalization and Sustainability of Local Government and taking Oza dos Rios as Cesuras as*

an example of the only real municipal merger carried out in Galicia in the past 46 years. On the other hand from a practical point of view, although more hypothetical than real, I try to apply my general proposal to Galicia based on the establishment of territorial areas for the provision of public services that will serve as the starting point for a merger what we have called "Non traumatic" for municipalities.

Key words: *municipality, local councils, city councils, merger, local government, local authority, rationalization, sustainability, territorial scope, public service.*

Índice: *1 A fusión de Concellos na Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local. 1.1 Antecedentes. 1.2 A nova regulación das fusións. 1.3 Expediente de fusión de Concellos. 1.4 Novidades. 1.4.1 O Convenio de Fusión. 1.4.2 O Órgano de Goberno do novo Municipio. 1.4.3 Nova maioría para a aprobación das fusións. 1.4.4 A fusión como sanción por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria. 1.5 Breve comparativa con Europa. 1.5.1 Reestruturacións feitas en Europa. 1.5.2 O caso español. 1.6 Reflexión final sobre a fusión de Concellos. 2 Especial referencia a Galicia. 2.1 Galicia, modelo de Concellos fusionados. 2.2 A fusión de Concellos en Galicia. 2.2.1 Introducción. 2.2.2 A proposta do Goberno. 2.2.3 A miña proposta de fusión de Concellos. 2.2.4 Marco legal. 2.2.5 Os ámbitos territoriais para a prestación de servizos en Galicia. 2.2.6 Reaccións aos procesos de fusión de Concellos. 3 Bibliografía.*

1 A fusión de Concellos na Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local

Antes de entrar no estudo de calquera proposta sobre fusión de Concellos é necesario coñecer que normativa as regula e que concepción ten delas a lexislación aplicable. De aí que sexa necesario estudar a nova regulación dada tras a redacción do artigo 13 da Lei 7/1985, Reguladora das Bases do Réxime Local introducida pola Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local e poñer todo iso en relación coas demais normas directamente aplicables.

Vivimos nun país salpicado de pequenos, nalgúns casos diminutos, Concellos, que son absolutamente incapaces, na súa maior parte, de facer fronte aos servizos básicos que demanda a poboación, e moito menos aos retos de futuro. Ante isto a nova Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local decántase por manter o actual sistema de fusións voluntarias, con algúns cambios normativos, e introducindo medidas incentivadoras.

1.1 Antecedentes

Ata a aprobación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local a nosa lexislación viviu de costas á fusión de Concellos. Mentres os nosos socios europeos acometían a súa reestruturación do sistema local fusionando gran parte dos seus municipios, en España, durante o proceso constituínte, ninguén se lembrou dos Concellos ao regular a nova organización territorial do Estado. E isto veu sucedendo ata os nosos días, pois nin sequera contamos aínda cunha auténtica lexislación sobre financiamento local, non se están tendo en conta nos plans de liquidez, concebidos unicamente para as Comunidades Autónomas (a excepción dos plans de pagamento a provedores) e a lexislación recentemente aprobada pasa por manter a súa estrutura decimonónica.

E é que os números españois son impresionantes: segundo o Rexistro de Entidades Locais do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, a día de hoxe existen un total de 8.119 municipios dos que tan só 145 contan con máis de 50.000 habitantes, é dicir esca-

samente un 1,78% do total, mentres que 4.873, o que supón nada menos que o 60%, ten menos de 1.000 habitantes, dos cales 3.787 non chegan a 500 habitantes e destes 1.040 nin sequera a 100. Ao que hai que sumar 3.721 entidades de ámbito territorial inferior ao municipio, 1.024 mancomunidades, 3 entes metropolitanos, 81 comarcas, 38 provincias de réxime común e 3 de réxime foral, así como 11 illas con 4 Consellos Insulares e 7 Cabidos, 1.194 organismos autónomos, 58 entidades públicas empresariais, 1.505 sociedades mercantís, ademais de consorcios, agrupacións, etc., etc. É dicir, estamos ante unha situación absolutamente insostible, sobre todo se temos en conta que o Consello de Europa, no seu estudo elaborado sobre o volume mínimo de poboación dun municipio para que as súas prestacións non sexan gravosas para os seus residentes e para que acaden un nivel óptimo de calidade, considera, en resumo, que:

- A partir de 10.400 habitantes as finanzas municipais poderían estar saneadas. Pois ben, en España só habería 738 Concellos por enriba desa poboación, é dicir, unicamente o 9% dos municipios españois responderían a esa premisa comunitaria. Quizais sexa esta unha das claves, entre outras, da actual situación económica na que se atopan as nosas corporacións locais?, pois 6.825 delas, o 84% do total, nin sequera chegan á metade desa cifra, e delas case 5.000 non chegan nin ao 10% dese umbral poboacional. E aínda así o exercicio de 2013 pechouse, en cifras do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, cunha desviación do obxectivo de déficit en positivo xa que os Concellos tiñan marcado o equilibrio orzamentario e acabaron cun superávit do 0,41%, mentres que as Comunidades Autónomas se desviaron en negativo acadando o 1,54 sobre o 1,30 previsto e o Estado case triplicou esa desviación negativa, xa que supuxo o 4,33 sobre o 3,80 previsto. E non foi casual, xa que ata o primeiro semestre de 2014 o déficit do conxunto dos tres niveis de Administración Pública existentes en España, que ascendía ao 98,9% do PIB, supoñía que o 86,4% correspondía á Administración Central do Estado, o 22,3% ás Comunidades Autónomas e tan só o 4,1% á Administración Local, segundo os datos sobre déficit excesivo facilitados polo Banco de España.
- A partir de 11.600 veciños podería haber unha correcta planificación urbana. Isto lévanos a unha conclusión similar á premisa anterior, pois menos do 8% do total dos Concellos españois cumpren ou superan ese mínimo, de aí que teñamos tamén un déficit en canto á aprobación de plans de urbanismo que regulen o desenvolvemento dos distintos núcleos de poboación, en ocasións absolutamente desordenado por cuestións de proximidade a cidades, grandes núcleos ou lugares estratéxicos, supoñendo con iso, tamén unha falta de recadación municipal por este concepto.
- A partir de 8.200 residentes poderían estar garantidos os servizos sociais. Pois ben, este límite mínimo non o alcanzan 7.241 dos 8.119 Concellos que hai en España, é dicir, máis do 89%, e con estes mimbres queremos ter un Estado do benestar?, pois non podemos esquecer que o 84% dos municipios españois nin sequera chega aos 5.000 habitantes. Aínda que unha vez aprobada a Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, en España os servizos sociais a que se refire o Consello de Europa deixan de estar no ámbito dos Concellos pasando a ser de competencia exclusiva das Comunidades Autónomas a partir da data límite do 31 de decembro de 2015, o cal, ante a situación económica e financeira en que se atopan, a imposibilidade de seguir acumulando déficit e incumprindo o obxectivo marcado e o aprazamento

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

sine die do seu novo modelo de financiamento pode facer que asistamos a partir desa data a un panorama pouco esperanzador neste campo dos servizos sociais.

A Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases de Réxime Local, ata agora, só lle adicaba á fusión de Concellos un escueto apartado 3 do artigo 13, referido á posibilidade de que o Estado, atendendo a criterios xeográficos, sociais, económicos e culturais, puidese establecer medidas tendentes a fomentar a fusión de municipios co fin de mellorar a capacidade de xestión dos asuntos públicos locais, así como a referencia en canto a competencias e quórum para adopción dos acordos dos artigos 22, 47 e 123.

Con algo máis de detalle que a Lei regulábase a fusión de Concellos no Regulamento de Poboación e Demarcación das Entidades Locais, aprobado polo Real Decreto 1.690/1986, de 11 de xullo, e no Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 781/1986, de 18 de abril, pero sempre referida a casos de necesidade ou conveniencia económica, administrativa ou de capacidade de xestión de asuntos públicos locais, debendo cumprirse algún dos seguintes requisitos:

- Que os Concellos a fusionarse carecesen de recursos suficientes para atender separadamente os servizos mínimos esixidos pola Lei.
- Que como consecuencia do desenvolvemento urbanístico se confundisen os seus núcleos urbanos.
- Que existisen notorios motivos de necesidade ou conveniencia económica ou administrativa. Na práctica este último aspecto permitiría ampliar o número de posibilidades, sempre que quedasen convenientemente acreditadas no expediente de tramitación.

1.2 A nova regulación das fusións

A regulación introducida pola Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, acaba con eses supostos establecendo que os municipios limítrofes dentro da mesma provincia e con independencia da súa poboación poderán acordar a súa fusión mediante convenio coa única limitación de que o resultante non poderá segregarse ata transcorridos dez anos. É dicir, xa non se establece condición previa ningunha para que dous ou máis Concellos poidan fusionarse entre si, agás que sexan limítrofes e pertencen á mesma provincia e ademais, fronte ao laconismo anterior, agora a nova regulación recolle unha serie de medidas encamiñadas a fomentar esa fusión entre Concellos. Así ao municipio resultante seralle de aplicación o seguinte:

- a. O coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acordo coa distribución da participación do municipio nos tributos do Estado, regulada no artigo 124.1 do Texto Refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 2/2004, de 5 de marzo, incrementarase en 0,10.
- b. O esforzo fiscal e o inverso da capacidade tributaria que lle corresponda en ningún caso poderá ser inferior ao máis elevado dos valores previos que tivesen cada municipio por separado antes da fusión, de acordo co mesmo artigo 124.1 da Lei de Facendas Locais.

- c. O seu financiamento mínimo será a suma dos financiamentos mínimos que tivese cada municipio por separado antes da fusión.
- d. Da aplicación das regras contidas nas letras anteriores non poderá derivarse, para cada exercicio, un importe total superior ao que resulte do disposto no artigo 123 do citado texto refundido da lei Reguladora das Facendas Locais.
- e. Sumaranse os importes das compensacións que, por separado, corresponden aos municipios que se fusionen e que se derivan da reforma do Imposto sobre Actividades Económicas actualizadas nos mesmos termos que os ingresos tributarios do Estado en cada exercicio respecto a 2004, así como a compensación adicional, regulada na disposición adicional segunda da Lei 22/2005, de 18 de novembro, pola que se incorporan ao ordenamento xurídico español diversas directivas comunitarias, actualizada nos mesmos termos que os ingresos tributarios do Estado en cada exercicio respecto a 2006.
- f. Queda dispensado de prestar novos servizos mínimos dos previstos no artigo 26 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, que lle corresponda por razón do seu aumento poboacional. Ao cal, permítaseme o comentario, non lle vexo sentido ningún. Por unha parte porque non hai límite temporal, que parecería o lóxico, é dicir, está claro que ao novo Concello resultante da fusión non se lle pode pedir que desde o minuto un preste os servizos a que ten obriga polo novo número de habitantes, pero que non os preste nunca non ten sentido ningún, porque entón, para que a fusión?
- g. Durante, polo menos, os cinco primeiros anos desde a adopción do convenio de fusión terá preferencia na asignación de plans de cooperación local, subvencións, convenios uo outros instrumentos baseados na concorrencia. Este prazo poderá prorrogarse pola Lei de Orzamentos Xerais do Estado.

O problema que xorde coa regulación establecida sobre fusións é o carácter voluntario das mesmas. Isto non é novidoso, é precisamente o sistema que había vixente en España ata agora, pois ningunha lexislación, nin central nin autonómica, recolleu as fusións obrigatorias, e o fracaso desta medida queda patente no desenvolvemento do noso municipalismo moderno que mesmo fixo que a partir da restauración democrática dos Concellos estes aumenten en lugar de diminuír. De feito seguiron producíndose segregacións cuxos expedientes se iniciaran antes da aprobación da Lei de Racionalización e Sostenedibilidade, asistindo á creación de novos Concellos, mesmo con menos de 1.000 habitantes. Introdúcese, porén, unha diferenza co sistema vixente ata agora que son os incentivos á fusión que quedan reflectidos anteriormente, e que tampouco é algo novidoso no dereito comparado. Así un sistema de fusións voluntarias e incentivadas xa o puxo en marcha Francia en 1971 para intentar reducir os seus máis de 36.000 entes locais, o cal foi un auténtico fracaso do que quizais deberíamos aprender. En calquera caso esta non foi a primeira opción do Goberno, pois inicialmente tiña previstas as fusións ordenadas e obrigatorias dos pequenos Concellos, pero foron as protestas desde as Alcaldías, as presións desde as Federacións de Municipios e o rexeitamento absoluto doutros grupos políticos, fundamentalmente do principal partido da oposición, os que fixeron que este asunto desaparecese dos sucesivos borradores do proxecto de Lei. Mesmo o que foi sometido a informe do Consello de Estado non contiña ningunha regulación específica sobre as fusións de Concellos, que non aparecen, coa re-

regap

MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

dacción actual, ata o texto aprobado polo Consello de Ministros e remitido definitivamente ao Congreso dos Deputados para a súa tramitación, tendo acabado finalmente en Lei.

1.3 O expediente de fusión de Concellos

Non existe unha guía a seguir en materia da tramitación dun expediente de fusión de Concellos. Porén, e sen prexuízo dos requisitos específicos que puidese establecer cada Comunidade Autónoma en base á súa competencia lexislativa ao respecto, seguindo o disposto no Art. 9 do Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime Local, aprobado polo Real Decreto Lexislativo 781/1986, de 18 de abril, así como nos arts. 10, 12 e 13 do Regulamento de Poboación e Demarcación das Entidades Locais, aprobado polo Real Decreto 1.690/1986, de 11 de xullo, todo iso en concordancia co disposto no art. 13 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local coa nova redacción introducida pola Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, podemos establecer o seguinte esquema básico do expediente de fusión de Concellos:

- O expediente iníciase por acordo dos respectivos Concellos mediante a aprobación do convenio de fusión por maioría simple de cada un dos plenos dos municipios a fusionar, co contido que logo se dirá.
- Os acordos de aprobación dese convenio de fusión someteranse a información pública por prazo non inferior a trinta días.
- Rematado o período de información pública, os Concellos adoptarán novo acordo, coa mesma maioría que no acordo de iniciación, no que se resolverá sobre a procedencia da alteración e, no seu caso, sobre as reclamacións presentadas.
- Se os acordos fosen favorables á fusión elevarase o expediente ao órgano competente da Comunidade Autónoma que, co seu informe, remitirao para ditame ao Consello de Estado ou ao órgano consultivo superior do Consello de Goberno da Comunidade Autónoma, se existise, así como se solicitará informe da Administración que exerza a tutela financeira. Simultaneamente á petición dese ditame darase coñecemento á Administración Xeral do Estado das características e datos principais do expediente sometido ao devandito ditame.
- En todos os expedientes sobre fusión de Concellos a resolución definitiva farase mediante Decreto aprobado polo Consello de Goberno da Comunidade Autónoma correspondente, que en ningún caso poderá supoñer a alteración dos límites provinciais.
- As resolucións definitivas publicaranse no Boletín Oficial do Estado e nos Boletíns Oficiais da Comunidade Autónoma e da provincia respectiva.
- Unha vez executada a resolución, deberá darse traslado á Administración do Estado, aos efectos do Rexistro Estatal de Entidades locais. Pola súa parte, a Dirección Xeral de Administración Local dará coñecemento ao Rexistro Central de Cartografía das inscricións de novas Entidades locais, da cancelación de inscrición por supresión de Entidades locais, así como das modificacións rexistras que sexan consecuencia da alteración de termos municipais unha vez practicadas no devandito Rexistro de Entidades Locais.

Unha vez rematado o proceso de fusión, a Deputación provincial correspondente, en colaboración coa Comunidade Autónoma respectiva, coordinará e supervisará a integración dos servizos resultantes de tal proceso.

1.4 Novidades

1.4.1 O Convenio de Fusión

Unha das novidades que introduce a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, é a figura do chamado «*convenio de fusión*», que porén non se regula expresamente en ningún artigo. Por iso, da lectura da nova redacción do artigo 13 da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, en concordancia co artigo 14 do Regulamento de Poboación e Demarcación das Entidades Locais, aprobado polo Real Decreto 1.690/1986, de 11 de xullo, derivase que, fundamentalmente e entre outras cuestións, debería conter as seguintes:

- O nome do novo municipio e a capitalidade do mesmo.
- O plano dos termos municipais que van a fusionarse, con sinalamento, no seu caso, dos novos límites ou liña divisoria do novo municipio. Para iso deberá solicitarse do Instituto Xeográfico Nacional certificación da información contida no Rexistro Central de Cartografía relativa ás liñas límite xurisdicionais que constitúan o perímetro dos municipios a fusionar.
- Documento no que se fagan constar, no seu caso, os distintos tratamentos urbanísticos segundo os plans vixentes nos ata agora Concellos separados, fórmulas de coordinación dos distintos instrumentos, posibilidades de integración e coordinación das distintas normativas, propostas de solución transitoria e compromiso de elaboración dunhas normas urbanísticas propias do novo municipio.
- Estipulacións xurídicas e económicas que se propoñen, entre as que deberán figurar as fórmulas de administración de bens e xestión de servizos. Deberá incluír unha memoria coas distintas formas de xestión vixentes ata a data, duración pendente dos respectivos contratos, convenios, concesións, etc. e fórmulas ou propostas de inclusión ou modificación deses instrumentos ou, no seu caso, de coordinación entre as distintas figuras que han de convivir ata a extinción da súa vixencia.
- As medidas de redimensionamento dos Concellos fusionados para a adecuación das súas estruturas organizativas, inmobiliarias, de persoal e de recursos resultantes da nova situación.
- O funcionamento, no seu caso, de todos ou algúns dos municipios fusionados como forma de organización desconcentrada, sen personalidade xurídica, para o que haberá de acreditarse que esta opción resulta a máis eficiente de acordo cos principios previstos na Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

- A forma de liquidar as débedas ou créditos contraídos por cada municipio. A este respecto, e para o caso de que un ou varios estivesen en situación de déficit, debería establecerse a integración das obrigas, bens e dereitos patrimoniais que se consideren liquidables nun fondo sen personalidade xurídica e con contabilidade separada, así como a designación dun liquidador ao que lle correspondería a liquidación do mesmo, o que se levaría a cabo durante os cinco anos seguintes desde a adopción do convenio de fusión sen prexuízo dos posibles dereitos que poidan corresponder aos acredores.
- Documentación sobre a solvencia do novo Concello. Deberá incorporarse ao expediente unha memoria xustificativa na que se constate que a fusión non mengua a solvencia dos municipios a fusionar en prexuízo dos seus acredores.
- Subrogación en dereitos e obrigas. Deberá facerse constar que o novo Concello se subroga en todos os dereitos e obrigas de cada un dos Concellos a fusionarse. Neste sentido, as hipotecas, débedas ou outros créditos contraídos polos antigos municipios serán liquidados polo novo de acordo coa normativa legal vixente.
- Calquera outras cuestións que conveñan aos municipios afectados respecto a obrigas, dereitos e intereses de cada un.

En todo caso o convenio de fusión, como documento integrante do mesmo ou como anexo, deberá incorporar un Informe motivado sobre a necesidade ou conveniencia da fusión. Trataríase da redacción dun documento no que se plasme unha breve historia de cada un dos municipios afectados, a súa traxectoria, evolución demográfica e outros aspectos salientables ata agora en solitario para continuar coas relacións de todo tipo, lazos e vínculos existentes entre todos os chamados á fusión, facendo mención expresa da extensión total da súa nova superficie, núcleos de poboación, etc.

Vista a documentación elaborada para a fusión dos Concellos de Oza dos Ríos e Cesuras (AC) dános unha idea clara do esquema concreto dese informe, que podería ser o seguinte:

1. Consideracións xeográficas e demográficas de cada un dos Concellos a fusionarse:
 - 1.1. Consideracións de orde xeográficas.
 - 1.2. Consideracións de orde demográficas.
 - 1.2.1. Análise poboacional de cada un dos Concellos a fusionarse.
 - 1.3. Novo escenario poboacional.
2. Vantaxes na prestación de servizos:
 - 2.1. Incremento dos ingresos:
 - 2.1.1. Incremento dos ingresos patrimoniais.
 - 2.1.2. Incremento de tributos propios.
 - 2.1.3. Incremento na participación nos tributos do Estado tanto por aumento da poboación como por aplicación das medidas contidas no artigo 13.4 da Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.

- 2.1.4. Incremento, igualmente, na participación da Comunidade Autónoma co-respondente, tanto por aumento da poboación como polas medidas de fomento de fusión que, no seu caso, tivese establecidas.
- 2.1.5. Posible incremento de subvencións.
- 2.1.6. Incremento doutros ingresos.
- 2.2. Racionalización e maior eficacia no gasto:
 - 2.2.1. Incidencia nos gastos de persoal.
 - 2.2.2. Incidencia nos gastos corporativos, de representación e asignacións políticas.
 - 2.2.3. Incidencia sobre os gastos correntes en bens e servizos.
 - 2.2.4. Gastos de capital.
 - 2.2.5. Operacións financeiras e situación global da débeda.
- 2.3. Mantemento dos servizos municipais existentes:
 - 2.3.1. Debe realizarse un estudo de todos e cada un dos servizos que se están a prestar individualmente por cada un dos Concellos e a súa proxección para a súa prestación conxunta unha vez fusionados, todo iso baixo a fórmula prevista no artigo 116 ter. da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.
 - 2.3.2. Posibilidade de encomenda de asunción da prestación de servizos pola Deputación Provincial correspondente, ao abeiro do establecido no artigo 26.2 da citada Lei 27/2013.
- 2.4. Implementación de novos servizos municipais:
 - 2.4.1. Posibilidade, ou previsión para cando se dean as circunstancias, de solicitar a delegación de competencias á Comunidade Autónoma en favor do novo Concello, así como para a prestación das chamadas competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación, no marco da regulación ao efecto contida na Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.
 - 2.4.2. En caso contrario plasmarase o acollemento do novo Concello á prerrogativa contida no artigo 13.4.f) da citada Lei.
- 2.5. Incidencia das medidas específicas de fomento:
 - 2.5.1. Para o suposto de que a Comunidade Autónoma correspondente tivese establecido medidas de fomento ás fusións municipais ou que o Estado desenvolvese o apartado 3 do artigo 13 da Lei 27/2013, indicárase a previsión da incidencia que esas medidas puidesen ter no novo Concello resultante.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

2.5.2. En todo caso, relación detallada e motivada das necesidades ou carencias en infraestruturas, equipamentos, dotacións, etc. que sexa necesario acometer e para cuxo financiamento se solicite axuda ao Estado, Comunidade Autónoma e/ou Deputación Provincial.

2.6. Vantaxes estratéxicas da fusión:

2.6.1. Breve descrición das vantaxes que, en definitiva, se poden conseguir coa fusión en comparación coa situación previa de cada Concello por separado.

Ademais, o novo municipio aprobará un novo orzamento para o exercicio seguinte ao da adopción do convenio de fusión.

1.4.2 O Órgano de Goberno do novo Municipio

Outra das novidades que se introduce é a composición do órgano de goberno do novo municipio, en cuxa regulación, ao meu xuízo, se peceu de certo temor ás protestas que puidesen vir desde o mundo local, xa que estará constituído pola suma dos concelleiros dos Concellos fusionados. E aínda que está previsto que a devandita composición sexa transitoria o certo é que durará todo o que quede de mandato ata as seguintes eleccións locais. Ata agora o Regulamento de Poboación e Demarcación das Entidades Locais establecía que en caso de fusión de dous ou máis municipios limítrofes cesaban todos os alcaldes e concelleiros, debendo designarse unha Comisión Xestora pola Deputación Provincial ou, no seu caso, polo órgano competente da Comunidade Autónoma, integrada por un número de Vogais Xestores igual ao que correspondese de concelleiros segundo a poboación total resultante do novo municipio. As designacións efectuaríanse entre os concelleiros cesados e en favor dos que obtiveron maiores cocentes nas eleccións municipais, seguindo para iso o sistema D'Hont, segundo o disposto no artigo 180 da Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral, en concordancia co 163,1, o cal parece moito máis razoable que manter a todos os electos. Poñamos por caso que ao principio do mandato dous ou tres Concellos de 2.000 habitantes se fusionan entre si. Coa lexislación que había ata agora nomearíanse aos 11 ou 13 vogais xestores, respectivamente, que obtivesen maiores cocentes nas eleccións nas súas respectivas circunscricións, que parece o lóxico. Pero con esta nova regulación constituiríase un Pleno composto por 22 ou 33 concelleiros, segundo o caso, cando a poboación equivalente para semellante composición sería a de Concellos con máis de 20.000 habitantes e non de ata 6.000 como os deste exemplo. E como digo, se se produce ao principio do mandato manteríase semellante órgano de goberno absolutamente desproporcionado durante toda a lexislatura.

E curiosamente, o que non se regula en parte ningunha é quen será o Alcalde, porque o que é evidente é que non poden ser todos os dos Concellos fusionados, e a elección por un órgano tan desproporcionado pode ter como consecuencia que a súa composición non se corresponda realmente co nivel de representatividade que debería ostentar cada Grupo Municipal, e se se me apura cada concelleiro. É dicir, por culpa desa falta de valentía nesta regulación pódese xerar un problema dunhas dimensións e repercusións moito maiores que se se segue coa actual, moito máis lóxica e que non trae consigo problemas nin de interpretación, nin de aplicación, nin de representatividade.

1.4.3 Nova maioría para a aprobación das fusións

A Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local esixía na súa redacción orixinal a maioría capacitada de dous terzos do número de feito e, en todo caso, da maioría absoluta do número legal de membros das Corporacións afectadas. Isto cambiou con motivo da entrada en vigor da Lei 57/2003, de 16 de decembro, de Medidas para a Modernización do Goberno Local, rebaixando ese quórum á maioría absoluta do número legal de membros das Corporacións afectadas. E coa aprobación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local mantense esta maioría para a creación e supresión de municipios e para a alteración de termos municipais, como ata agora, pero excluindo expresamente os acordos sobre fusión de Concellos, que segundo o novo apartado 6 do artigo 13 serán por maioría simple de cada un dos Plenos dos municipios fusionados. É evidente que esta modificación vai na liña de favorecer as fusións de Concellos, aínda que desde a miña perspectiva creo que non vai na dirección correcta. Non porque se rebaixe o quórum vai haber máis fusións cando se trata dun asunto de suficiente calado, transcendencia e importancia como para que se seguise esixindo a maioría absoluta, como se fai para figuras tan afíns como a creación e supresión de municipios ou a alteración de termos municipais. Ou como se dá para supostos como a aprobación da delimitación do termo municipal, a alteración do nome ou a capitalidade do municipio, para os que, se non se trata dunha fusión, se esixe maioría absoluta e se se trata desta, maioría simple, o cal parece algo rebuscado, engoroso e difícil de asimilar xuridicamente, por canto o obxecto e a transcendencia dos acordos é a mesma.

Toda esta regulación das fusións que fai a nova Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local rezuma, ao meu xuízo, bastante descoñecemento da realidade local. Precisamente a maioría simple para a aprobación das fusións, lonxe de fomentalas como pretende pode ser un elemento distorsionador. Unha fusión de Concellos non é nada doado e moitas veces trae consigo procedementos longos, duros e problemáticos. Intentar que por unha maioría simple, e polo tanto case desde a imposición dun grupo, se poidan levar a cabo non é máis que provocar, con toda seguridade, un aluvión de recursos contra a mesma así como abrir feridas na convivencia dos veciños afectados. Unha fusión, desde o meu punto de vista, debe ir precedida dunha negociación e os acordos que se adopten deben ser o colofón dun proceso de consenso ou, como mínimo, dunha maioría capacitada, que faga que se produza dunha forma natural e sen repercutir na devandita convivencia. Por iso creo que o mellor sistema é ir cara unhas fusións programadas, baixo criterios de verdadeira «racionalización» e «sostenibilidade», e polo tanto obrigatorias, co conseguente proceso transitorio que leve consigo a implantación de ámbitos territoriais para a prestación de servizos, de forma que se poidan comprobar os seus efectos antes de que se produzan realmente, facendo que ao final devengan dunha forma natural e polo tanto non se consideren nin impostas nin traumáticas.

1.4.4 A fusión como sanción por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria

Sen prexuízo de todo o exposto anteriormente, e como contraposición a ese carácter de incentiación e voluntariedade das fusións de Concellos, a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, incorpora un novo artigo 116 bis que establece que cando por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, do obxectivo de débeda pública ou da regra de gasto, as corporacións locais incumpridoras

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

formulen o seu plan económico-financeiro farano de conformidade cos requisitos formais que determine o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, e adicionalmente ao previsto no artigo 21 da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira, deberán incluír, entre outras, unha proposta de fusión cun municipio lindeiro da mesma provincia.

É evidente que esta volve ser unha mostra máis do descoñecemento da Administración Local por parte dos redactores desta nova Lei, porque algo tan importante e transcendente como é unha fusión de Concellos non pode incluírse como unha medida por incumprimento dun plan de axuste e ademais dunha forma tan inconexa e sen sentido.

O apartado 2, letra f) do citado artigo 116 bis da nova redacción da Lei de Bases de Réxime Local fala desa proposta de fusión que, loxicamente, terá que ser cun Concello lindeiro da mesma provincia para non contradicir a regulación xeral contida no artigo 13, pero sen concreción ningunha, porque se ese terceiro Concello afectado cumpre perfectamente co obxectivo de estabilidade orzamentaria, por que vai ter que verse inmerso nun proceso de fusión cun Concello incumpridor?, ¿en a posibilidade, dentro da súa autonomía local, de negarse a tal proceso, sobre todo tendo en conta o carácter voluntario establecido pola propia Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local?. Evidentemente si. E no suposto de que ningún Concello limítrofe da mesma provincia estea disposto a fusionarse voluntariamente con ese Concello incumpridor, e polo tanto non poida presentar nin sequera un proxecto de convenio de fusión, que lle vai suceder a este? A solución, desde o meu punto de vista, é tan absurda como a mesma norma, e non será outra que aplicar *literalmente* esta, é dicir: ao Concello incumpridor co obxectivo de estabilidade orzamentaria abondaralle con presentar unha proposta de fusión cun municipio lindeiro da mesma provincia (*este precepto non fala do convenio de fusión*), sen necesidade ningunha de presentar tamén a conformidade ou disconformidade deste nin de levar a cabo ningún trámite máis para a devandita fusión. É dicir, en realidade non se trataría máis que dun paripé. Calquera outra cousa contraviría o carácter voluntario das fusiones establecido no artigo 13 da mesma Lei así como co principio de autonomía municipal do resto de Concellos afectados.

E se o anterior resulta sorprendente, a cousa non remata aquí. A nova disposición adicional décimo sexta, introducida por esta Lei 27/2013, establece que, excepcionalmente, cando o Pleno da Corporación Local non acadara, nunha primeira votación, a maioría necesaria para a adopción de acordos prevista nesa Lei, a Xunta de Goberno Local terá competencia para aprobar, entre outros, os plans económico-financeiros, os plans de reequilibrio e os plans de axuste aos que se refire a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade Orzamentaria e Sostenibilidade Financeira. É dicir, se en aplicación do artigo 116 bis, apartado 2, letra f), un Concello incumpridor co obxectivo de estabilidade orzamentaria presenta un plan económico-financeiro no que se inclúe unha proposta de fusión cun municipio lindeiro e non obtén o apoio do Pleno da Corporación, en virtude desta disposición adicional poderá ser aprobado pola Xunta de Goberno Local. Xa non estamos nin sequera ante a discusión de se é atinada ou non a maioría simple introducida pola nova regulación da Lei de Bases de Réxime Local para aprobar un convenio de fusión entre Concellos ou é mellor unha maioría capacitada, senón que, mesmo, podería aprobarse por unha Xunta de Goberno Local. E se estamos ante un mero paripé, como expusen no parágrafo anterior, non tería maiores consecuencias máis alá do propio absurdo, pero que pasaría se efectivamente o Concello lindeiro está disposto a fusionarse co incumpridor e polo tanto o proceso vai adiante?,

poderíase iniciar un expediente da envergadura, a transcendencia e a importancia como é unha fusión de Concellos co simple acordo dunha Xunta de Goberno Local?

Sinceramente insisto en que en toda esta materia non só existe un descoñecemento absoluto sobre ela dos redactores desta nova norma senón que se denota un auténtico desinterese por esta figura e o convencemento de que non vai ser algo frecuentemente empregado. O cal segue a condear a todos os microconcellos existentes neste país a seguir na súa condición de tal, e o máis grave, aos seus veciños a seguir privados duns servizos que doutra maneira terían garantidos e xeralizados para toda a poboación, así como desviándose do xeral proceder da maior parte dos nosos socios europeos, tal e como expoño brevemente no punto seguinte.

1.5 Breve comparativa con Europa

1.5.1 Reestruturacións feitas en Europa

Non pretendo facer aquí un tratado sobre o sistema local europeo senón que, para que se entenda mellor a nosa situación, o que intento é facer unha foto fixa da Administración Local con que contan os nosos socios europeos para comprobar que fixeron eles e que nos falta por facer a nós.

Para comezar a gran maioría de países de Europa acometeron as fusións dos seus Concellos na segunda metade do século XX, reducindo os seus entes locais en máis do 62% de media, aínda que nalgúns deles se superou ata o 80%, así:

- Alemaña fixo unha fonda reforma do seu mapa local entre 1960 e 1978, na entón República Federal, pasando de 24.371 municipios (dos que 10.760 tiñan menos de 500 habitantes) a 8.514, cunha poboación media de entre 5.000 e 6.000 habitantes.
- Dinamarca durante a década dos 70 reduciu a unha quinta parte o número dos seus municipios, pasando de 1.387 a 285, ningún con menos de 1.000 habitantes. E en 2007 reduciunos aínda máis, e polo tanto con maior poboación cada un, pasando aos 98 actuais.
- Grecia pasou en 1998 de 5.343 a 1.034 e despois, en 2010, en aplicación do «*Plan Kallikrates*», eliminou todos os de menos de 10.000 habitantes, reducíndoos a 325.
- Italia acordou a fusión das súas localidades con menos de 1.000 habitantes de maneira que case 2.000 Concellos (e ata 36 provincias) poderían desaparecer.
- Portugal acometeu unha drástica redución xa en 1836, pasando dos seus máis de 800 municipios a tan só 308, dos que só uns 40 teñen menos de 5.000 habitantes.
- Suecia iniciou o seu proceso de reforma do mundo local, constituído por 2.281 entidades, en 1952, continuando despois no decenio 1962-1973 para rematar nas actuais 286.
- Outros casos similares producíronse en Bélxica, que seguindo un procedemento de fusións obrigatorias pasou de 2.269 a 586 municipios; Holanda, que pasou de 1.014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

a 647; Austria, de 3.999 a 2.301; Noruega, de 744 a 439; Bulgaria, de 2.178 a 255; Chequia, de 11.051 a 6.196; Islandia, de 7.200 a 76; ou Letonia, de 500 a 118.

- Mesmo o Reino Unido, mediante complexas reformas realizadas durante o bienio 1974-1975, pasou de 1.549 a 484 entidades locais.

Porén non todos os países europeos realizaron unha política activa de fusións de Concellos:

- Finlandia é o único dos países escandinavos que non optou por elas, mantendo uns municipios moi pequenos nos que a maioría dos servizos son prestados por organismos supramunicipais de carácter técnico, tipo mancomunidades, seguramente condicionado pola súa propia orografía, composta por unha multitude de pequenas illas e illotes. Recentemente estes organismos foron criticados pola duplicidade de custos administrativos que xeran, o que levou ao goberno finlandés a reconsiderar o modelo.
- Francia supón o exemplo de reforma fracasada. Conta con máis de 36.000 municipios e intentou a súa redución en 1971 pero sen moito éxito, consecuencia do carácter voluntario, aínda que incentivado, da Lei, tal e como recolle a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local. Porén reabriuse o debate no país veciño polas crecentes críticas a este sistema municipal tan fragmentado, propoñendo abrir o camiño cara as fusións, comezando polas rexións, que en dous meses e nun procedemento lóstrego pasaron de 22 a 14.

1.5.2 O caso español

En España podemos referenciar a orixe do municipalismo actual na Constitución de Cádiz de 1812, que configurou un réxime uniforme e xeral para todo o territorio nacional similar ao francés aínda que menos radical, xa que o artigo 310 estableceu que «*se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas*». De aí naceron as dúas fórmulas existentes hoxe en día: a que liga o Concello coa existencia dun núcleo de poboación, sendo esta a máis estendida e xeral en todo o país, e a que o fai cun territorio, incluíndo baixo a súa xurisdición a todos os núcleos que estean dentro do mesmo, sendo os seus máximos expoñentes Galicia e Asturias.

Non se sabe a ciencia certa cantos Concellos xurdiron da Constitución de 1812, non realizándose o primeiro censo oficial que toma o municipio como unidade de información ata 1842, indicando a existencia entón de 11.271. Porén tres anos despois, como consecuencia da aplicación de Lei de Organización e Atribucións dos Concellos, de 8 de xaneiro de 1845, xa se extinguiron 1.916 municipios. E no Século XX, pola aplicación da Lei sobre Modificación Parcial do Réxime Local, de 23 de xullo de 1966, extinguíronse outros 1.247. En consecuencia, o número de municipios reduciuse en España desde mediados do século XIX ata mediados do XX en case un 30%, e mesmo se chegou ata os 8.022 en 1980, polo que está claro que as fusións non son alleas á nosa historia, todo o contrario, mesmo o proxecto de bases para a Lei Orgánica Municipal de 1906 incidía na obriga de acadar, xa entón, os 2.000 habitantes, establecendo a incorporación daqueles municipios que non tivesen esa poboación aos máis próximos e prohibindo a constitución de novas entidades locais por debaixo dese límite. E en 1960 a Dirección Xeral de Administración Local encomendou aos

Gobernadores Civís estudar posibles fusións e incorporacións. Porén é a partir da restauración democrática dos Concellos cando se invirte a tendencia, así a partir de 1980 prodúcese un progresivo aumento ata acadar a cifra dos 8.119 a día de hoxe, supoñendo un mapa municipal atomizado en palabras da propia Exposición de Motivos da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.

1.6 Reflexión final sobre a fusión de Concellos

Este tema da fusión de Concellos non é novo agora, por mor da crise que estamos a padecer e das esixencias de Bruxelas de adelgazar o aparato da nosa Administración Pública. Xa en 1990 o Comité das Rexións da Unión Europea advertía nun informe, ao referirse á situación de España que: *"É responsabilidade primaria das Comunidades Autónomas a política de fomentar fusións ou agrupacións de municipios, ou mesmo reordenar coactivamente o mapa municipal; pero ata agora se limitaron a estimular timidamente a constitución de mancomunidades de asociación voluntaria"*.

Porén, como dixen ao principio, a nosa legislación viviu de costas á figura da fusión e séguese a facer malia a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, xa que, aínda que introduce incentivos porén o proceso segue a ser voluntario, o que decaerá loxicamente en ineficaz, por unha parte pola súa dilación no tempo e por outra porque as posibles unións que haxa serano por afinidade ou empatía e non por principios de ordenación e racionalización, sobre os cales tampouco introduce elemento ningún de fomento, senón que estes son tan só de carácter económico. Pero o colmo prodúcese precisamente con esta Lei, xa que durante 2013 deuse a primeira fusión nos últimos 32 anos, a dos Concellos de Cesuras e Oza dos Ríos, na provincia da Coruña, e porén non se vai ver beneficiada por ningunha das medidas contidas na nova norma porque ninguén se lembrou dela, cando, ao non atoparse definitivamente aprobada por estar recorridos os seus acordos de fusión ante o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, podería perfectamente terse previsto unha Disposición Transitoria que contemplase o dereito a obter eses beneficios a todas aquelas fusións de Concellos que, iniciadas, aínda non estivesen declaradas en firme, xa que só había unha.

2 Especial referencia a Galicia

Dun tempo a esta parte estamos asistindo á revitalización dun asunto antigo e latente como é a fusión de Concellos, e neste caso prodúcese como consecuencia da situación de crise económica que estamos a vivir e ante a necesidade imperiosa de aforro. E para iso estanse dando moitas ideas e acudindo a vellas fórmulas que, ao meu xuízo, xa foron superadas.

Baixo o paraugas que me dan os máis de 30 anos de experiencia como Secretario de Administración Local trato de achegar o meu grao de area a esta situación co que creo que podería ser o camiño que nos leve a esa fusión a través dun sistema non traumático, aínda que, evidentemente, tampouco voluntario, referido, no presente traballo, especificamente a Galicia.

A fusión de Concellos en Galicia pódese abordar desde dous puntos de vista. Un é o que se nos vén a todos á cabeza ao oír falar deste asunto como é a unión de dous ou máis

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Concellos para a formación dun novo de maior entidade pero hai outro punto de vista seguramente sorprendente e inadvertido como tal mesmo entre os políticos e profesionais da Administración Local como é a propia planta municipal galega onde desde cada Concello se administra unha pluralidade de entidades de poboación, funcionando na práctica como un Concello fusionado, pois disto e non doutra cousa é do que se trata.

Neste traballo voume referir a ambos os dous puntos de vista, comezando, precisamente, por este último.

2.1 Galicia, modelo de Concellos fusionados

En España hai dúas concepcións distintas de municipios: aquela máis estendida segundo a cal cada pobo ten o seu propio Concello, aínda que coas peculiaridades tamén correntes das chamadas pedanías, e aqueloutra propia de Galicia, e tamén de Asturias, na cal o que define o municipio é o seu territorio de forma que todas as unidades de poboación que entren dentro do mesmo termo municipal pertencerán a un único Concello.

Segundo o Instituto Nacional de Estadística, Galicia conta con 314 Concellos cunha media de poboación, quitando as 7 cidades para evitar as distorsións que xeran nos números finais, de 5.778 habitantes, moi por enriba dos 2.767 de media que ten España descontando as capitais de provincia e cidades de máis de 50.000 habitantes, mentres que a veciña Castela e León con 240.000 habitantes menos que Galicia conta con 2.249 Concellos cunha media, sen as cidades, de 627 habitantes cada un, precisamente por ser a maior expoñente do sistema dun pobo, un Concello, debendo salientar que non é en Galicia onde, por termo medio, se dan os Concellos máis pequenos, sendo a sexta Comunidade de España en habitantes por municipio.

Descendendo a cifras reais e non proporcionais, o 64% dos Concellos galegos non chegan a 5.000 habitantes, non existindo ningún a 31 de decembro de 2013 con máis de 40.000, agás as 7 cidades, sendo 19 os que se atopan entre os 18.000 e os 40.000 mentres que con menos de 1.000 hai 24. Das cidades a máis poboada é Vigo con 296.479 habitantes e a menos Ferrol con 71.232. A partir de aquí o seguinte Concello con maior número de habitantes é Narón (AC) xa con 39.450, seguido de Vilagarcía de Arousa (PO) con 37.741, mentres que os de menor poboación son Chandrexa de Queixa (OU) con 560, Larouco (OU) con 557, Beade (OU) con 465, A Teixeira (OU) con 406 e Negueira de Muñiz (LU) con 217.

En canto á distribución poboacional, segundo o Instituto Galego de Estadística, Galicia conta con 30.196 entidades singulares, sendo estas as constituídas polas edificacións ou vivendas que non poden incluírse no concepto de núcleo, que se recolle a continuación, o que supón case o 49% do total nacional, das cales 10.246 poden considerarse precisamente núcleos de poboación, definidos estes como o conxunto de polo menos dez edificacións que estean formando rúas, prazas e outras vías urbanas, podendo ser menos sempre que a poboación que habite as mesmas supere os 50 habitantes, supoñendo o 37,6% dos españois, organizados en 3.772 parroquias, que son unha división administrativa ou censal que existe en numerosos países e que ten a súa orixe nas parroquias eclesiásticas, estando recoñecidas en Galicia como entidades colectivas de poboación inferiores ao Concello. E non vou dicir, nin moito menos, que se as provincias galegas pertencesen a Castela e León todas as súas entidades singulares serían Concellos, nin sequera todos os seus núcleos de

poboación, pero o que si é seguro é que as que son perfectamente homologables con calquera municipio son precisamente as parroquias, que teñen un núcleo principal e outras entidades de poboación de forma moi similar ás capitais municipais e pedanías do resto do país. Pois ben, se se aplicasen aquí os criterios xerais da actual planta municipal española, especialmente os da Comunidade veciña, isto suporía multiplicar polo menos por 10 o actual número de Concellos galegos.

Se nos detemos nos núcleos de poboación efectivamente existentes veremos que 1 de cada 5 Concellos en Galicia ten entre 10 e 20 núcleos mentres que case 4 de cada 10 ten entre 20 e 40, organizados entre 5 e 10 parroquias, onde está encadrado case o 40%, sendo Vigo, con 292, o que conta co maior número de núcleos de poboación, seguido da Estrada (PO) con 154, Santiago de Compostela (AC) con 145 e Carballo (AC) con 140, mentres que Beade (OU), Ferrol (AC), Moeche (AC), Negueira de Muñiz (LU), Val do Dubra (AC) e O Valadouro (LU) con 2, e Burela (LU), A Illa de Arousa (PO), Meira (LU), Mondariz-Balneario (PO), Rábade (LU) e O Vicedo (LU) con 1 cada un son os que menos teñen.

En canto ao número de parroquias é Lugo con 54, seguido da Estrada (PO) con 51, Sarria (LU) con 49 e Lalín (PO) con 48 os Concellos que contan co maior número delas, mentres que Beade (OU), Corcubión (AC), O Grove (PO), Meira (LU), Melón (OU), Pontedeira (OU), Soutomaior (PO) e Vilar de Santos (OU) con 2, e A Arnoia (OU), A Illa de Arousa (PO), Burela (LU), Mondariz-Balneario (PO), Pontecesures (PO) e Rábade (LU) con 1 cada un son os que menos teñen.

En canto á extensión dos termos municipais en Galicia por regra xeral son pequenos nas provincias atlánticas, aumentando significativamente algúns deles de cara ao interior na de Pontevedra. Tamén son relativamente pequenos na de Ourense, crecendo máis cara ao este da mesma, sendo Lugo quen ten os Concellos máis extensos, sobre todo no interior, descendendo a súa extensión segundo máis cara la costa. A Comunidade ten unha superficie total de 29.574,8 km² o que nos daría unha media aritmética de 94,2 km² por Concello, aínda que en realidade o 57% ten menos de 90 km², tendo 1 de cada 4 entre 30 e 60, sendo o termo municipal máis extenso de Galicia A Fonsagrada (LU), nada menos que con 438,5 km², seguido de Vilalba (LU) con 379,4, Lugo con 329,8, Lalín (PO) con 326,8 e Quiroga (LU) con 317, mentres que os termos municipais máis pequenos son os de Pontedeira (OU) con 9,9, Burela (LU) con 7,8, a Illa de Arousa (PO) con 6,9, Pontecesures (PO) con 6,7, Corcubión (AC) con 6,5, Beade (OU) con 6,4, Rábade (LU) con 5,2 e Mondariz-Balneario (PO) con 2,3.

Sei que tantos datos non fan doada nin amable a súa comprensión pero son absolutamente imprescindibles para entender cal é o actual mapa de planta local galego e así poder asimilar e analizar máis doadamente cales son as solucións que se propoñen. Por iso, e para enfocar aínda máis esa foto fixa, vou detallar algúns deses aspectos por provincias:

- **A Coruña:** A media de poboación dos Concellos coruñeses, quitando as 3 cidades, ronda os 8.000 habitantes, un 39% por enriba da media galega, aínda que en realidade case o 40% están entre os 4.000 e os 8.000, polo que non pode dicirse que sexa unha provincia de Concellos grandes, xa que se ben non ten ningún con menos de 1.000 habitantes tampouco os hai entre 40.000 e 50.000, sendo o maior, despois das 3 cidades o de Narón con 39.450 habitantes, estando os 5 seguintes máis grandes arredor dos 30.000 e entre estes e o grupo dos 8.000 habitantes só hai 17 (18,3%

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

do total), mentres que con menos de 4.000 habitantes hai 29 (31,2% do total). É dicir, 7 de cada 10 concellos coruñeses teñen menos de 8.000 habitantes e só 8 de 90 (excluídas as 3 cidades) teñen máis de 20.000 habitantes.

En canto á distribución poboacional, A Coruña conta con 10.474 entidades singulares (o 35% do total da Comunidade), das cales 4.008 (o 39% do total galego) poden considerarse núcleos de poboación, polo que só 4 de cada 10 entidades desta provincia poden considerarse como tales núcleos, organizados en 926 parroquias, que supoñen 1 de cada 4 parroquias galegas, polo que a media por Concello daríanos 112 unidades de poboación (un 16,7% por enriba da media galega), das cales 43 serían consideradas núcleos (un 30% por enriba da media), organizadas nunhas 10 parroquias por municipio (2 menos da media). Se nos detemos nos núcleos de poboación como tales veremos que 1 de cada 3 Concellos coruñeses ten entre 20 e 40 núcleos de poboación organizados entre 5 e 10 parroquias, o que nos dá idea de que é unha das provincias con maior dispersión, sendo Santiago de Compostela o que conta co maior número de núcleos de poboación (145), seguido de Carballo con 140 e Laracha con 132, mentres que Ferrol, Moeche e Val do Dubra con 2 cada un son os que menos teñen. E polo que se refire ao número de parroquias volve ser Santiago de Compostela, con 27, o que conta co maior número delas, seguido de Melide con 26 e o novo de Oza-Cesuras con 25, mentres que Ares, A Capela, Cerdido e Dodro con 3 e Corcubión con 2 son os que menos teñen.

Por último, en canto aos termos municipais da Coruña, a provincia ten unha superficie total de 7.950,4 km², case o 27% do total da Comunidade, o que nos daría unha media aritmética de 85,5 km² por Concello, 8,7 km² menos da media galega, o cal non se axusta á realidade xa que a principal horquilla vai entre os 30 e os 105 km², onde están o 62,3% dos Concellos, pero isto non nos dá unha idea moi exacta, podendo comprobar que entre 30 e 60 km² hai 23 municipios (1 de cada 4) e entre 60 e 90 outros 22 (tamén 1 de cada 4), sendo o termo municipal máis extenso o das Pontes de García Rodríguez, con 249,4 km², seguido do de Santiago de Compostela con 220 e o de Ortigueira con 210, situándose no lado oposto Mugardos con 12,8 e Corcubión, con 6,5.

É dicir, o Concello medio coruñés tería entre 4.000 e 8.000 habitantes, sendo un dos máis grandes de Galicia aínda que tamén un dos de maior dispersión, distribuídos entre 20 e 40 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 10 parroquias, esparcidos entre 60 e 90 km² de termo municipal, aproximadamente.

- **Lugo:** É unha provincia de Concellos pequenos. Así a media, quitando a capital provincial, ronda os 3.750 habitantes, un 35% por debaixo da media galega. A realidade di que o 82% teñen menos de 5.000 habitantes, sendo o tramo máis poboado o comprendido entre os 1.000 e os 4.000 habitantes (67,2% do total), e precisamente 1 de cada 3 estaría entre os 2.000 e os 4.000, contando, a maiores, con 4 Concellos con menos de 800 habitantes: Triacastela (739), Muras (723), Ribeira de Piquín (609) e Negueira de Muñiz (217) e tan só con 2 entre os 15.000 e os 20.000 habitantes, sendo Monforte de Lemos o máis grande, despois da capital, con 19.426 habitantes, seguido de Viveiro con 16.016 e xa de Vilalba con 14.980.

En canto á distribución poboacional, Lugo conta con 9.784 entidades singulares (o 33% do total da Comunidade), das cales 1.334 (o 13% do total galego) poden considerarse núcleos de poboación, polo que unha característica fundamental desta provincia tamén é a dispersión da súa poboación, organizada en 1.264 parroquias, que supoñen 1 de cada 3 parroquias galegas, polo que a media por Concello daríanos 146 unidades de poboación, (un 52% por enriba da media galega), das cales 20 serían consideradas núcleos (un 40% por debaixo da media), organizadas nunhas 19 parroquias por municipio (7 por enriba da media). Se nos detemos nos núcleos de poboación como tales veremos que o 79% teñen entre 1 e 30 núcleos de poboación, sendo os máis correntes entre 1 e 20, organizados entre 5 e 15 parroquias, que é coas que contan o 35,8% dos Concellos lucenses, ou ben máis de 25, que son as que teñen tamén o 31,3%, sendo precisamente Lugo capital o que conta co maior número de núcleos de poboación (71), seguido de Vilalba con 68, mentres que Negueira de Muñiz e O Valadouro con 2, seguidos de Burela, Meira, Rábade e O Vicedo con 1, son os que menos teñen. E polo que se refire ao número de parroquias volve ser a capital provincial, con 54, o Concello que conta co maior número delas, seguido de Sarria con 49 e Palas de Rei con 43, mentres que Meira con 2, seguidos de Burela ou Rábade con só 1, son os que menos teñen.

Por último, en canto aos termos municipais de Lugo unha das súas características é que, por regra xeral, son grandes, aínda que van diminuíndo segundo se van aproximando á costa. A provincia ten unha superficie total de 9.856,6 km² o que nos daría unha media aritmética de 147,1 km² por Concello, sendo bastante aproximado coa realidade, xa que a terceira parte dos municipios lucenses ten unha superficie entre 105 e 150 Km², tendo o 61,2% do total unha extensión superior a 120 km², sendo o termo municipal máis extenso o da Fonsagrada, nada menos que con 438,5 km², seguido do de Vilalba, con 379,4, Lugo capital, con 329,8 ou Quiroga, con 317,4, situándose no lado oposto Rábade, con 5,2, Burela, con 7,8 ou xa o seguinte que é Meira, con 46,6.

É dicir, o Concello medio lucense tería entre 1.000 e 4.000 habitantes, distribuídos entre 1 e 30 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 15 parroquias, esparcidos nuns 120 km² de termo municipal, aproximadamente, sendo a provincia con maior dispersión poboacional.

- **Ourense:** É unha provincia de moitos Concellos e tamén pequenos. Así a media, quitando a capital provincial, ronda os 2.400 habitantes, un 58% por debaixo da media galega. A realidade di que, efectivamente, o 44,6% dos Concellos ourensáns ten entre 1.000 e 2.000 habitantes e outro tanto similar se atopa o tramo entre 2.000 e 4.000, co que o 87% teñen menos deses 4.000 habitantes e mesmo 1 de cada 5 nin sequera chega aos 1.000, non contando con ningún por enriba dos 15.000, agás a capital provincial, sendo Verín o máis grande, despois de Ourense, con 14.760 habitantes, seguido do Carballiño con 14.355 e do Barco de Valdeorras con 14.010. En canto aos menos poboados serían A Teixeira con 406, Beade con 465, Larouco con 557 ou Chandrexa de Queixa con 560.

En canto á distribución poboacional, Ourense conta con 3.690 entidades singulares (o 12% do total da Comunidade), das cales 2.599 poden considerarse núcleos de

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

poboación (o 25% do total galego), o que supón o 70,4%, organizados en 916 parroquias, é dicir un 25% do total galego, polo que a media por Concello daríanos 40 unidades de poboación (un 58% por debaixo da media galega), das cales 28 serían consideradas núcleos (un 15% por debaixo da media), organizadas nunhas 10 parroquias por municipio (2 menos da media). Se nos detemos nos núcleos de poboación como tales veremos que o 76% teñen entre 10 e 40 núcleos de poboación, case a partes iguais entre os tramos de 10 a 20, de 20 a 30 e de 30 a 40, organizados entre 5 e 10 parroquias, que é coas que contan o 43,5% dos Concellos ourensáns, sendo Celanova con 79 e Ourense capital con 77 os que contan con maior número de núcleos de poboación, mentres que Beade con 2, A Rúa con 4 ou Larouco con 5 son os que menos teñen. E polo que se refire ao número de parroquias é Viana do Bolo con 35, seguido da Veiga con 29 ou Xinzo de Limia con 20 as que se atopan á cabeza, pechando esta clasificación A Arnoia con 1 ou Beade, Melón, Pontedevea e Vilar de Santos con 2 cada un.

Por último, en canto aos termos municipais de Ourense unha da súas características é que son máis grandes canto máis ao leste. Precisamente, a superficie provincial total é de 7.273,3 km² o que nos daría unha media aritmética de 79 km² por Concello, mentres que a realidade dinos que o 43,5% se atopan entre os 15 e os 60 km², sendo o termo municipal máis extenso o da Veiga, con 290,5 km², seguido do de Viana do Bolo con 270,4, Carballeda de Valdeorras con 222,7 ou Laza con 215,9, situándose no lado oposto Beade con 6,4 km², Pontedevea con 9,9 ou Punxín xa con 17,1.

É dicir, o Concello medio ourensán tería entre 1.000 e 4.000 habitantes, sendo xunto cos de Lugo os menos poboados de Galicia, distribuídos entre 1 e 40 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 10 parroquias, esparcidos nuns 60 km² de termo municipal, aproximadamente, o que o fai ser a provincia galega con menos dispersión poboacional.

- **Pontevedra:** Ten unha gran diversidade de Concellos, aínda que o 42% teñen entre 2.000 e 6.000 habitantes por debaixo hai 5 con menos de 2.000 e 1 deles, Mondariz-Balneario, con menos de 1.000 (656). A media de poboación, quitando as 2 cidades, ronda os 9.600 habitantes, un 66% por enriba da media galega, polo que é a provincia con Concellos máis poboados, aínda que hai moita diferenza entre as 2 cidades e o resto, así despois de Vigo e Pontevedra, o seguinte é Vilagarcía de Arousa con 37.741 habitantes e entre os 20.000 e os 30.000 só hai 6. Como resumo dicir que o 55% dos municipios pontevedreses teñen menos de 8.000 habitantes e só o 15% (excluídas as cidades) teñen máis de 18.000 habitantes.

En canto á distribución poboacional, Pontevedra conta con 6.248 entidades singulares (o 20% do total da Comunidade), das cales 2.305 poden considerarse núcleos de poboación (o 23% do total galego), organizados en 666 parroquias, é dicir un 18% do total galego, polo que a media por Concello daríanos 100 unidades de poboación, practicamente na media galega, das cales 37 serían consideradas núcleos (un 12% por enriba da media), organizadas nunhas 10 parroquias por municipio (2 menos da media comunitaria). Se nos detemos nos núcleos de poboación como tales veremos que máis da metade dos Concellos teñen menos de 30 núcleos organizados entre 5 e 10 parroquias, sendo Vigo, con 292, o que conta co maior número de núcleos de

poboación, seguido da Estrada con 154, Lalín con 126 e Pontevedra con 110, mentres que Vilaboia con 4, Vilanova de Arousa con 3 e A Illa de Arousa e Mondariz-Balneario con 1 cada un son os que menos teñen. E polo que se refire ao número de parroquias é A Estrada, con 51, o que conta co maior número delas, seguido de Lalín con 48 e Silleda con 33, mentres que O Grove e Soutomaior con 2 e A Illa de Arousa, Mondariz-Balneario e Pontecesures con 1 cada un son os que menos teñen.

Por último, en canto aos termos municipais de Pontevedra, estes son máis extensos canto máis ao interior e máis pequenos canto máis á costa. A provincia ten unha superficie total de 4.494,6 km² o que nos daría unha media aritmética de 72,5 km² por Concello, aínda que en realidade entre 60 e 90 km² están o 32% mentres que o 48% teñen unha superficie entre 15 e 60 km², sendo o termo municipal máis extenso o de Lalín, con 326,8 km², seguido da Estrada con 280,8, Forcarei con 168,4 e Silleda con 168, situándose no lado oposto A Illa de Arousa con 6,9, Pontecesures con 6,7 e Mondariz-Balneario con 2,3.

É dicir, o Concello medio pontevedrés tería entre 2.000 e 6.000 habitantes, distribuídos nuns 30 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 10 parroquias, esparcidos entre 15 e 60 km² de termo municipal, aproximadamente.

Como colofón de todo o exposto podemos concluir, en xeral, que se nos atemos á media aritmética a nivel autonómico o Concello medio galego tería unha superficie de 94,2 km² e unha poboación de 5.755 habitantes distribuídos en 96 unidades de poboación, das cales 33 serían consideradas núcleos, organizadas en 12 parroquias. Pois ben, estes números achéganse bastante á realidade, pois só 87 Concellos galegos, o 27,7% do total, estarían por debaixo de todas esas premisas simultaneamente. Aínda que se nos atemos ás cifras reais e non promediadas veremos que o Concello tipo galego ten menos de 5.000 habitantes, distribuídos entre 10 e 40 núcleos de poboación que se organizan entre 5 e 10 parroquias, esparcidos entre 30 e 90 km², aproximadamente.

Por iso dixen ao principio que Galicia é un modelo de funcionamento de Concellos fusionados pois desde 314 alcaldías se administran nada menos que 30.196 entidades de poboación das cales 10.246 poden catalogarse como poboos, vilas e, mesmo, cidades.

E aínda que Galicia é o maior expoñente en España deste sistema, moi similar ao existente noutros países como o veciño Portugal, porén non é exclusivo dela senón que tamén o atopamos, fundamentalmente, en Asturias, polo que non me resisto a facer unha moi breve referencia a esta Comunidade. Así, o Principado conta con 78 Concejos, que é a denominación coa que se coñecen alí aos Concellos, cunha media de poboación, quitando as cidades de máis de 50.000 habitantes, de 5.945 habitantes, moi por enriba dos 2.767 de España, sendo similar, aínda que algo superior, aos 5.778 de Galicia, distribuídos en 6.943 entidades singulares das cales 1.424 son núcleos de poboación, esparcidos por 10.603,57 km² de superficie total que ten esa Comunidade, o que nos dá unha media aritmética de 136 km² por Concejo, aínda que 1 de cada 4 ten unha superficie maior aos 200 km². E como digo todo iso adminístrase desde 78 alcaldías.

Por iso creo que sería moi interesante que as autoridades locais tanto de Galicia como de Asturias asumisen esa peculiaridade de estar á fronte de modelos de Concellos fusionados,

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

do que seguramente non son conscientes, e que isto se incorpore ás marcas de calidade de ambas as dúas Comunidades, que ademais de referirse a cuestións promocionais tamén ensinen outra forma de administrar os intereses máis próximos á poboación, desde outra concepción moito máis racional e sostenible que a actual planta municipal e que xeraría un gran beneficio ao resto do país se se fixese a pedagogía oportuna.

2.2 A fusión de Concellos en Galicia

2.2.1 Introducción

34 anos despois das primeiras eleccións municipais tras a restauración democrática dos Concellos parece tempo suficiente para formularse cara onde debe encamiñarse a nosa Administración Local, tendo en conta que é a máis próxima ao cidadán.

Hai fórmulas como poden ser as de colaboración intermunicipal, as de agrupación ou as mancomunidades que intentan resolver o problema, pero todas elas supoñen o mantemento das actuais estruturas organizativas e o aumento dunha nova organización intermedia. En Galicia existen, segundo a páxina da FEGAMP, un total de 35 mancomunidades que aglutinan 221 Concellos, é dicir, 7 de cada 10 municipios galegos pertencen a algunha mancomunidade, sen que ata a data deran o resultado agora pretendido e invocado. A proba diso é que o debate sobre a fusión de Concellos en Galicia está hoxe máis vivo que fai uns anos.

Outra opción pola que se decantaron algunhas Comunidades Autónomas é a comarcalización e outras figuras afíns, como en Cataluña ou en Castela e León, pero que non contemplan en ningún dos casos a redución de Concellos senón que supoñen, cunha estrutura aínda máis burocratizada que as mancomunidades, a interposición doutro nivel intermedio de Administración, e polo tanto, ao igual que estas, traen consigo maior nivel de gasto público.

Fronte a todas elas o camiño máis lóxico, e creo que inevitable, é a fusión de Concellos.

2.2.2 A proposta do Goberno

O Goberno, tras uns primeiros pasos titubeantes nos que deixara caer a posibilidade de fusionar Concellos, non quixo abrir este debate, que se me antolla inevitable, materializando a súa proposta a través da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostibilidade da Administración Local que contén unha regulación baseada fundamentalmente no voluntarismo a través de incentivos económicos que poden supoñer algún caso illado de fusión pero que non vai conseguir o obxecto que debería perseguirse e moito menos nun prazo razoable para ser efectivo, tal e como expuxen máis extensamente na primeira parte deste traballo.

O Goberno fai xirar a súa filosofía arredor de criterios económicos, levando a estabilidade orzamentaria e o equilibrio financeiro ata as súas últimas consecuencias, ata o punto de establecer unha especie de tutela para os Concellos de menos de 20.000 habitantes a favor das Deputacións Provinciais mediante un discutible sistema de coordinación. Pero é que en

Galicia hai 292 Concellos nesas condicións, o 93% do total, e nas provincias de Lugo e Ourense practicamente o 100% pois só as capitais provinciais superan eses 20.000 habitantes.

2.2.3 A miña proposta de fusión de Concellos

Eu formulo unha proposta que parte da fusión dos pequenos Concellos para convertelos nunhas novas organizacións arredor dos 5.000 habitantes, e mesmo superiores onde sexa posible aínda que excepcionalmente tamén inferiores cando a orografía, fundamentalmente, ou outras circunstancias así o aconsellen, mediante a agrupación baixo un mesmo Concello de todos aqueles que se atopan nunhas isócronas de tempo de entre 15 ou 20 minutos con respecto á capitalidade que se estableza. Para isto habería que tomar como base ás cabeceiras de comarca e, aplicando esa ratio de tempo, establecer o novo termo municipal. Unha vez feito isto quedarán algúns Concellos fóra destas novas delimitacións para os cales haberá que determinar a capitalidade municipal en función daquel ou aqueles de maior poboación ou do que xa conte con maior número de servizos en marcha. E se estudamos o mapa comarcal galego veremos que non é tan difícil establecer estes novos Concellos, pois aínda que puidese parecer que o máis espiñento sería determinar cales haberán de ser eses que non son cabeceira porén na actualidade moitos dos que se atopan afastados destes centros de poboación ou das súas respectivas capitalidades provinciais xa contan cun bo número de servizos públicos establecidos porque así llo veñen demandando os seus habitantes, precisamente por esa lonxanía, e dos que, ademais, se adoitan beneficiar os dos municipios limítrofes que, na súa maior parte, pasarían a formar parte deste novo Concello.

O primeiro que haberá que facer é elaborar un mapa no que consten os servizos que prestan todos e cada un dos Concellos e, simultaneamente, outro mapa de planta no que se delimiten os ámbitos territoriais para a prestación dos mesmos. Elaborados ambos os dous mapas debemos superpoñelos de forma que comprobaremos cantos servizos se están duplicando innecesaria e inxustificadamente dentro dun mesmo ámbito territorial, tendo en conta que na Administración Local as duplicidades danse en horizontal, duns Concellos con outros, e non en vertical, con outras Administracións Públicas, como erradamente considera a Lei 27/2013, de Racionalización e Sostenibilidade, e con iso establecer os mecanismos axeitados de corrección, de maneira que se concentren esforzos e se optimicen recursos para poder dotar a todos dun maior número de servizos sen aumento da presión fiscal.

Ao respecto resulta interesante traer a conto algunha das recomendacións do Tribunal de Contas incluídas no seu Informe 931/2011 e que veu reiterado en relación coa organización e configuración do sector público local:

«A racionalización e a evolución do sector local cara un modelo máis eficaz e eficiente para o desempeño das competencias que o ordenamento xurídico outorga ás entidades locais, pasa polo estudo e deseño dun mapa local acorde ás necesidades demográficas, económicas e sociais actuais e orientado a formas máis lóxicas de prestación de servizos aos cidadáns, eliminando e evitando, no posible, tanto a duplicidade de actuacións e solapamento de competencias non só entre distintas entidades locais senón entre distintas administracións públicas en especial, así como a persistente presenza de entidades que non prestan servizo ningún ou que carecen de actividade e promovendo, no seu caso, fórmulas de agrupación de entidades para unha maior economía, eficacia e eficiencia na prestación de servizos».

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

2.2.4 Marco legal

A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostibilidade da Administración Local formula a posibilidade de impulsar procesos de fusión de municipios. Sobre este asunto o Consello de Estado, no seu Ditame 567/2013, de 26 de xuño, emitido sobre o anteproxecto da devandita Lei durante o seu proceso de tramitación, afirmou que *"se afirma que non cabe considerar que este mecanismo (a fusión de Concellos) sexa contrario á autonomía local, pois para que esta poida existir como tal faise imprescindible contar cunha planta municipal ben estruturada na que, respectando a súa diversidade, os municipios se asentan sobre bases poboacionais e económicas sólidas, de maneira que poidan atender con eficiencia ás necesidades veciñais e desempeñar a súa función como un dos factores básicos de cohesión social. A tal fin, cabe establecer unha regulación que determine os supostos en que procede acudir a esta vía como forma de garantir unha xestión axeitada e eficiente dos intereses municipais e os criterios que deben seguirse no proceso de fusión"*.

Mais cómpre formularse se a Constitución impón límites para o caso de que esas fusións sexan forzosas, ao contrario do principio xeral recollido na Lei de Racionalización e Sostibilidade da Administración Local. E a resposta é que non, a garantía constitucional da autonomía local non constitúe en si mesma un obstáculo insalvable a este proceso.

En canto ao reparto de competencias, segundo o Tribunal Constitucional é ao Estado ao que lle corresponde regular as bases do réxime local en virtude do título competencial sobre as bases do réxime xurídico das Administracións Públicas contido no artigo 149.1.18º da Constitución, debendo garantir a existencia dunha normativa básica común en todo o territorio nacional. Así, cabería que o Estado interviñese neste ámbito ditando un conxunto de normas básicas para fixar un mínimo común denominador nos criterios e procedementos de fusión de municipios co obxectivo de garantir un estándar esencial de garantía da autonomía local. Esa hipotética norma básica estatal debería ser compatible coas regras xerais de reparto competencial e, en consecuencia, permitir o suficiente desenvolvemento e concreción polo lexislador autonómico, que tamén sería competente para a súa execución. De feito sería aos Lexisladores autonómicos, en virtude dos diferentes títulos competenciais relacionados co réxime local recollidos nos respectivos Estatutos de Autonomía, aos que lles correspondería tanto o desenvolvemento normativo como a súa execución. Así o artigo 148.1.2º da Constitución inclúe as alteracións dos termos municipais comprendidos no seu territorio e, en xeral, as funcións que correspondan á Administración do Estado sobre as Corporacións locais e cuxa transferencia autorice a lexislación sobre Réxime Local entre as competencias asumibles por todas as Comunidades Autónomas.

Esta situación competencial, lonxe de supoñer un contratempo máis ben é unha vantaxe para a posta en práctica da proposta de fusión ordeada, e polo tanto forzosa. Así, correspondería ao Estado ditar as normas básicas que haberían de respectarse en todo o territorio nacional, como denominador común a un proceso que, evidentemente, non pode ser igual en todas as Comunidades pero que tampouco pode dar lugar a 17 sistemas locais distintos, mediante o establecemento dos estándares a cumprir, os procedementos a levar a cabo, etc. E pola súa parte corresponderíalle a cada Comunidade Autónoma a elaboración dos mapas de competencias e de planta así como aprobar os ámbitos xeográficos de actuación, toda vez que sería un procedemento que debería estar moi pegado á realidade para resultar exitoso e son estas Comunidades as que mellor coñecen as particularidades, idiosincrasia,

lazos comúns de unión, e nalgúns casos de separación, dos distintos pobos para a súa inclusión concreta nuns ámbitos ou noutros para que resulte pacífica a fusión na que, ao final, debe acabar todo este proceso.

2.2.5 Os ámbitos territoriais para a prestación de servizos en Galicia

Nunha primeira aproximación ao establecemento dos ámbitos territoriais para a prestación de servizos que, en definitiva, servirán para conformar o futuro novo Concello resultante do proceso de fusión, unha vez estudada a división comarcal de cada provincia galega a miña proposta dámos un resultado que considero absolutamente razoable e co que creo que estará todo o mundo de acordo, e é a desaparición dos municipios de menos de 3.000 habitantes, xa que ao aplicar excepcións á cifra dos 5.000 por razóns orográficas, fundamentalmente, fai que haxa algunhas zonas nas que non é razoable, polo menos nun primeiro paso, superar esa cifra de 3.000 habitantes. Pero aínda así pode comprobarse na Fig. 1 que só con isto se reducirá o número total de Concellos galegos nada menos que en 146, máis dun 46% sobre a cifra actual.

Concellos con menos de 3.000 habitantes existentes actualmente e que coa miña proposta de fusión deixarían de existir como tales:

< 250	250 a 500	501 a 1.000	1.001 a 3.000
0	3	21	122

Fig.1

Onde se aumenta considerablemente o número de Concellos é nos que superan os 5.000 habitantes, segundo se aprecia na Fig. 2, referida á actual configuración de Concellos galegos comparándoa coa Fig. 3, que recolle a hipotética distribución segundo a nova planta resultante da fusión. Así entre eses 5.000 e os 8.000 pasaríase dos 44 actuais a 95, é dicir, máis do dobre. Con todo o anterior pasaríamos de case un 64% que sobre o total da actual división municipal galega supón o peso dos Concellos de menos de 5.000 habitantes a un 17% sobre o resultante desta aproximación a cambio de aumentar o sector comprendido entre os 3.000 e os 8.000, de forma que se pasaría do actual 31% a un teórico 65%.

Actual reparto de Concellos galegos entre 3.000 e 8.000 habitantes:

3.001 a 4.000	4.001 a 5.000	5.001 a 6.000	6.001 a 7.000	7.001 a 8.000
30	24	25	10	9

Fig.2

Hipotética distribución segundo a nova planta resultante da miña proposta de fusión:

3.001 a 4.000	4.001 a 5.000	5.001 a 6.000	6.001 a 7.000	7.001 a 8.000
11	23	51	28	16

Fig.3

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Polo que respecta ao segmento dos de máis de 8.000 habitantes a miña proposta non supón variación ningunha, tal e como se recolle na Fig. 4, pois non se trata dunha proposta para a consecución de fusiões estratéxicas senón para a racionalización en xeral do mapa de planta municipal de Galicia. Polo tanto mantéñense os 70 Concellos que actualmente contan con máis de 8.000 habitantes, aínda que si hai un cambio substancial en canto ao peso que estos teñen sobre o total, pasando de supoñer o 22% a representar o 35%, aproximadamente.

Concellos con máis de 8.000 habitantes existentes actualmente e que se manterían coa miña proposta, agás fusiões estratéxicas que se puidesen dar entre algúns deles:

8.001 a 10.000	10.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	> 100.000
13	35	15	4	3

Fig. 4

Todo iso supón que nesta primeira aproximación á fusión de Concellos mediante o sinalamento duns ámbitos territoriais para a prestación de servizos, como primeiro paso para que non resulte traumática, pasaríamos dos actuais 314 consistorios que hai en Galicia a 199, dos que 114 non sufrirían variación ningunha con respecto aos actuais, aparecendo 85 de nova creación. É dicir, estaríamos ante unha redución de 36,6% con respecto ao actual mapa de planta municipal galego, pasando de ter unha media de poboación por Concello, sen contar as 7 cidades, dos 5.778 actuais a uns 7.211 posibles.

Baixando máis ao detalle, Galicia conta con 53 comarcas que foron obxecto de estudo e sobre as que se poden realizar as seguintes actuacións, referidas unicamente aos actuais Concellos de menos de 5.000 habitantes:

- **A Coruña:** Esta provincia conta con 18 comarcas das cales nunha delas, a da Coruña, non existe ningún municipio con menos de 5.000 habitantes. Segundo a proposta que eu formulo noutras 12 abundaría con que os Concellos de menos deses 5.000 se agrupen baixo a xurisdición do da súa respectiva cabeceira comarcal, e no resto habería que buscar esoutras capitalidades municipais dos novos Concellos, que serían 2 en catro comarcas, as de Arzúa, Fisterra, Ordes e Santiago e 3 nunha soa, na de Betanzos, de forma que ao final do proceso o total provincial pasaría de 93 a 74 Concellos, é dicir, un 20% menos, pasando de supoñer o 30% do total actual ao 37% do teórico novo mapa municipal galego, sendo 23 deles de nova creación, o que equivalería a que 7 de cada 10 seguirían como ata agora.
- **Lugo:** Aquí hai 13 comarcas das cales en só 5 abundaría con que os Concellos de menos de 5.000 habitantes se agrupen baixo a xurisdición do da súa respectiva cabeceira comarcal, no resto habería que buscar esoutras capitalidades municipais, nalgúns casos e por cuestións orográficas, con ata 3 novos Concellos como é o caso dos Ancares, Terra Chá, Terra de Lemos e, mesmo, da propia comarca na que se encadra Lugo capital, e con 2 nas catro restantes, sendo estas A Mariña Central e a Occidental, Sarria e Ulloa, de forma que ao final do proceso o total provincial pasaría de 67 a 37 Concellos, é dicir, un 45% menos, pasando de supoñer o 21% do total actual ao

19% do novo mapa, sendo 25 deles de nova creación, o que representaría o 67% da nova configuración.

- **Ourense:** É unha provincia moi parecida á de Lugo, con 12 comarcas das cales en só 2 poderían agruparse os Concellos de menos de 5.000 habitantes coa súa respectiva cabeceira comarcal, sendo estas as de Terra de Caldelas e Terra de Trives, mentres que noutras 8 habería que configurar outro municipio a maiores e nas outras 2 restantes habería 3 e 4 novos Concellos, como son as de Verín e Ourense, respectivamente, de forma que ao final do proceso o total provincial pasaría de 92 a 35 Concellos, un 62% menos, pasando de supoñer o 29% do total actual ao 18% do novo mapa de Galicia, sendo 25 deles de nova creación, o que suporía que 7 de cada 10 consistorios ourensáns serían froito do proceso de fusión.
- **Pontevedra:** Esta provincia conta con 10 comarcas con certa similitude ás da provincia da Coruña. De feito aquí tamén hai unha, a do Morrazo, que non conta con ningún municipio con menos de 5.000 habitantes, en 7 das restantes abondaría con que se agrupen baixo a súa respectiva cabeceira comarcal, e nas outras dúas habería que conformar 2 e 3 novos Concellos, sendo estas as de Pontevedra e Caldas, respectivamente, de forma que ao final do proceso o total provincial pasaría de 62 a 50 Concellos, un 19% menos, pasando de supoñer o 20% do total actual ao 25% do total do novo mapa municipal galego sendo tan só 12 deles de nova creación, o que representaría 1 de cada 4.

2.2.6 Reaccións aos procesos de fusión de Concellos

En Galicia temos aínda recente o proceso de fusión dos Concellos de Oza dos Ríos e Cesuras (AC) que quizais non foi todo o modélica que debese pero era a primeira desde que en 1968 Acevedo do Río se fusionou co Concello de Celanova (OU) e ademais cunha lexislación autonómica contraditoria coa estatal, pendente aínda do pronunciamento ao respecto por parte do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, polo que entendo que todos aqueles erros de procedemento que pudiesen terse cometido son absolutamente disculpables. En calquera caso o que si é verdade é que non hai unha vontade política decidida para acometer verdadeiramente o proceso de fusións de Concellos como entendo que deberían ser e deixo constancia no presente, é dicir, organizadas, programadas, estudadas, consensuadas, pero finalmente forzosas, porque calquera proceso voluntarista suporía, de darse, a aparición de fusións máis por cuestións de empatía que de racionalización e sostenibilidade, así como a incentivación económica resultou, tradicionalmente, un auténtico fracaso tanto no noso país como, por exemplo, en Francia, onde xa se intentou sen ningún éxito, a proba son os máis de 36.000 Concellos con que conta aínda o país veciño, de aí que na fusión de provincias actuaran tal e como eu propoño para os municipios, é dicir, de forma organizada e programada, pero forzosa, anunciando que ese camiño vano seguir co resto da súa Administración Local.

Porén esas reticencias dos nosos políticos non son compartidas polos veciños. Recentemente o diario A Voz de Galicia publicou os resultados dunha enquisa da empresa Sondaxe referida á provincia da Coruña na que queda claro que a maioría da poboación aceptaría a fusión do seu Concello con outro máis grande, o cal podería facerse extensivo perfectamente á totalidade da Comunidade Autónoma, pois isto non é novo, así o mesmo diario

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

fixo pública outra enquisa da mesma empresa en 2011, nesta ocasión referida a toda Galicia, na que o 75,8% dos galegos estarían de acordo con estas fusións mentres que só un 12,2% estarían en contra. Segundo esta enquisa os veciños dos municipios con menos de 5.000 habitantes, nos que se centra a miña proposta e este traballo, serían os máis reacios ás fusións, seguramente por falta de información suficiente, pero aínda así só se oporía un 18,1%. Un detalle moi revelador dese traballo é o dos resultados segundo os votantes dos distintos partidos políticos, así dos do PSdeG-PSOE estarían a favor das fusións un 83,4% fronte a un 11,1% que estarían en contra; dos do BNG un 77,5% apoiarían as fusións mentres que un 16,4% se amosarían contrarios; por último, dos do PP un 71,7% dirían que si ás fusións fronte a un 18% que dirían que non. Curiosamente ao contrario das posturas mantidas polos representantes destes partidos na fusión de Oza-Cesuras. Co que parecen bater as posturas oficiais mantidas desde os partidos políticos, as súas direccións, representantes e alcaldes coas preferencias e opinións dos veciños e dos seus propios votantes.

Outro dato, non representativo pero si significativo, é a opinión dos economistas da provincia da Coruña recollida no barómetro do 2º trimestre de 2013 publicado polo seu Colexio Oficial, segundo o cal o 92,67% dos economistas enquisados manifestáronse a favor da fusión de Concellos mentres que tan só un 6,33% indicaron que non serían relevantes nin para o crecemento económico nin para a cidadanía. Ademais, o 73,67% dos entrevistados indicaron que esas fusións deberían ser forzosas mentres que o 19% consideraron que deberían ser voluntarias.

Por outra parte, unha cuestión que se me presentou como obxección á miña proposta por parte dalgúns politólogos son as súas reservas sobre a posibilidade de que a fusión supoña unha minoración na representatividade dos membros das corporacións locais e polo tanto unha perda na calidade democrática dos novos Concellos, o cal creo que se cae polo seu propio peso. Por unha parte está demostrado que a proximidade excesiva dos representantes municipais non é directamente proporcional a unha maior eficiencia e calidade democrática, senón que pode chegar a ser todo o contrario, a presión á que se atopan sometidos por esa proximidade fai que non sempre se adopten correctamente as decisións que debesen, e por outra parte esa teoría suporía que a propia aplicación do artigo 179 da Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral, que establece a distribución do número de concelleiros segundo o número de residentes por municipio, faría que a maior poboación menor calidade democrática ao ser menos representativos per cápita os membros dos Concellos segundo van aumentado de poboación.

Por último gustaríame dar un dato final: actualmente en Galicia hai un total de 3.256 concelleiros. Pois ben, de aceptarse a miña proposta, dos datos que constan no presente traballo suporía que ese número de concelleiros pasase a 2.869, é dicir, 387 menos, ou se se quere ver en termos proporcionais, unha redución tan só do 12%, co cal parece que eses temores a unha infrarrepresentación municipal non teñen sentido, pois manteríase nuns termos moi similares. Entón, onde está o problema para que haxa tanta oposición ás fusións?, pois en que onde realmente hai redución é no número de alcaldes, pasando de 314 a 199, é dicir, 115 menos, de aí que os que realmente se opoñen son os partidos políticos, ao considerar que isto podería supoñerlles unha perda de poder político, pero é evidente que non de representación nin de calidade democrática, polo que queda claro que os intereses destes van en dirección contraria ás preferencias e opinións tanto dos veciños como dos seus propios votantes, porque as súas prioridades son outras distintas.

Ante o anterior alguén podería preguntarse onde está o aforro nas fusiões, se tan só se reduce un 12% o número de concelleiros. Pois precisamente en que os que supoñen maior gasto, que son os alcaldes, son os máis afectados, de forma que habería un 36% menos, así como se pecharían 115 Casas Consistoriais, cos custos que isto supón tanto en gasto corrente, como en duplicidade de servizos, soldos, asignacións, dietas, persoal, etc., etc., o cual, facendo unha previsión extremadamente conservadora ante a distinta casuística existente, podería rondar como mínimo os 6 millóns de euros anuais, que non necesariamente teñen que ser de aforro xa que non é o gasto público o problema dos nosos Concellos, senón que podería computarse como maior crédito dispoñible para a prestación desde os novos Concellos a toda a súa poboación dos servizos que xa viñan prestando os de maior entidade, así como para a mellora destes e para a implementación doutros novos. Todo iso sen aumentar a presión fiscal dos veciños. Pero a cousa non remata aquí. A actual Lei de Facendas Locais establece un 17% máis na participación nos ingresos do Estado para aqueles municipios que pasen de 5.000 habitantes con respecto aos de menor poboación e a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local outorga un 10% adicional a todos aqueles municipios que se fusionen, co que calquera novo Concello que supere eses 5.000 habitantes tería un 27% de incremento nos seus ingresos provenientes do Estado, o que, tamén baixo o mesmo prisma conservador, podería superar como mínimo os 9 millóns de euros. A isto habería que engadirlle o disposto no novo artigo 13 da citada Lei 27/2013, que no seu apartado 4.6 establece que durante, polo menos, os cinco primeiros anos desde a adopción do convenio de fusión, terán preferencia na asignación de plans de cooperación local, subvencións, convenios ou outros instrumentos baseados na concorrencia, prazo este que poderá prorrogarse pola Lei de Orzamentos Xerais do Estado. Ademais do anterior hai que ter en conta que xa fai tempo que desde a Xunta de Galicia se dá prioridade nas súas ordes de convocatoria de subvencións aos Concellos que se fusionen, así como reservando para eles maiores créditos que para os que concorran individualmente. E por se todo iso fose pouco vaise crear un fondo especial para financiar fusiões de Concellos a incluír na futura reforma da Lei de Administración Local de Galicia, converténdose así na primeira Comunidade Autónoma en tomar medidas neste tema.

Como resumo de todo o anterior podería concluir, sen temor a equivocarme, que con todas estas medidas cada Concello resultante da fusión podería dispoñer, como mínimo, dunha cantidade superior ao millón de euros por lexislatura, o cal non é nada rexeitable. Todo iso debería ser suficiente para que algo se mova ao respecto, pero veremos se nun prazo de tempo razoable se dan as fusiões que son necesarias en Galicia para racionalizar o seu mapa de planta municipal e con iso unha maior prestación de servizos públicos e a mellora dos existentes co conseguinte aumento da calidade de vida dos seus veciños, ou se finalmente haberá que adoptar outro tipo de medidas menos amables pero cada vez máis necesarias e inaprazables.

3 Bibliografía

ALMEIDA CERREDA, MARCOS. 2014. "La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores". Cuadernos de Derecho Local n.º 35. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

- BANCO DE ESPAÑA. 2014. Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. <http://www.bde.é>
- BARÓMETRO DE ECONOMÍA. 2013, Enquisa do Colexio de Economistas da Coruña aos seus colexiados. 2º. Trimestre 2013.
- CARBONELL PORRAS, ELOISA. 2013. "La planta del gobierno local". Relatorio ao VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 e 9 de febreiro de 2013.
- CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO e NAVARRO RODRÍGEZ, PILAR. 2014. Coordinadores do libro colectivo: "La reforma del régimen jurídico de la Administración Local". El Consultor. Grupo Wolters Kluwer.
- CONSEJO DE ESTADO. 2013. Dictamen Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Expediente 567/2013.
- CONSEJO DE EUROPA. 2013. Congreso de poderes locales y regionales. Estrasburgo, 19 a 21 de marzo de 2013.
- CONSEJO DE MUNICIPIOS Y REGIONES DE EUROPA. 2009. Los cambios en las estructuras locales de Europa.
- DE DIEGO GÓMEZ, ALEJANDRO. 2012. "Hacia la fusión no traumática de Ayuntamientos". <http://fusioneayuntamientos.blogspot.com.es>. E 2013, Relatorio ao II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos. Madrid, 3 a 5 de xullo de 2013.
- DE DIEGO GÓMEZ, ALEJANDRO. 2014. "La planta municipal española. Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios como paso previo a la fusión no traumática de Ayuntamientos". Relatorio ao V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid, 29 de setembro a 1 de outubro de 2014.
- DOCUMENTACIÓN PARA A UNIÓN VOLUNTARIA MEDIANTE FUSIÓN DOS CONCELLOS DE OZA DOS RIOS E CESURAS. 2012.
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS. 2014. "Especial Reforma Local". Revista n.º 5, de 15 de marzo.
- FEDERACIÓN GALEGA DE MUNICIPIOS E PROVINCIAS. 2014. <http://www.fegamp.org>
- INSTITUTO GALEGO DE ESTATÍSTICA. 2014. <http://www.ige.eu>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 2014. <http://www.ine.é>
- JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. 2014. "Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Federació de Municipis de Catalunya.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2014. Déficit de las AA. PP. 2013. <http://www.minhap.gob.é>.
- ROMERA JIMÉNEZ, OSCAR e RODRÍGUEZ MARQUEZ, JESÚS. 2014. "Medidas de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la efi-

ciencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de prestación de los servicios locales". Crónica Presupuestaria 2/2014. Instituto de Estudios Fiscales.

THE ECONOMY JOURNAL. 2014. "La reforma de la Administración" I (<http://www.theeconomyjournal.com/é/lareformadelaadministracion.php>) e II (<http://www.theeconomyjournal.com/é/lareformadelaadministracion2.php>)

TRIBUNAL DE CUENTAS. 2011. Informe de fiscalización 931/2011.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

A contemporaneidade e os desafíos do réxime xurídico da organización da Administración pública local

La contemporaneidad y los desafíos del régimen jurídico de la organización de la Administración Pública Local *

The organization of Public Administration: its contemporaneity and its challenges

47
Regap

CIRO DI BENATTI GALVÃO

Avogado. Profesor de Dereito Constitucional e de Teoría do Estado do IPTAN

Profesor de dereito do consumidor na Facultade SENAC-Minas
Mestre en Ciencias Xurídico-Políticas pola Facultade de Dereito da Universidade de Lisboa (FDUL - Portugal)

Especialista en Ciencias Xurídico-Políticas pola Facultade de Dereito da Universidade de Lisboa (FDUL - Portugal)

Licenciado en Dereito pola UFJF (Brasil)

Membro da Academia Barbacenense de Ciencias Xurídicas (ABCX) e do Consello Editorial da *Revista da Procuraduría Xeral de Xustiza do Município de Juiz de Fora* - RPGMJF (Brasil)

dibenatti@yahoo.com.br

Recibido: 09/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local e o debate

Resumo: *A dinámica da evolución político-social dos séculos XX e XXI impuxo ao contexto comprensivo da Administración pública local, principalmente, no que respecta á súa organización, certos desafíos pendentes de solución. Non hai como negar tal afirmación. A propia organización administrativa estatal necesita ser estudada sobre o enfoque de novos parámetros. O obxectivo deste artigo é, consecuentemente, facer corresponder á organización pública das localidades administrativas novos elementos comprensivos hábiles para facelas máis proactivas, eficientes e adecuadas á contemporaneidade da realidade vivida. Adoptándose a investigación teórica, apoiada no método dedutivo, chegouse á conclusión de que os elementos paradigmáticos novos deben ser engadidos á organización administrativa para que esta estea en conformidade coa realidade contextual actual determinada polo fenómeno da gobernanza pública.*

Palabras clave: *Administración pública; organización; desafíos; gobernanza pública.*

Resumen: *La dinámica de la evolución político-social de los siglos XX y XXI ha impuesto al contexto comprensivo de la Administración Pública local, principalmente, en lo que respecta a su organización, ciertos desafíos pendientes de solución. No hay como negar tal afirmación. La propia organización administrativa estatal necesita ser estudiada sobre el enfoque de nuevos parámetros. El objetivo de este artículo es, consecuentemente, hacer corresponder a la organiza-*

* Artigo baseado no estudio publicado orixinalmente por RPGMJF (Brasil).

ción pública de las localidades administrativas nuevos elementos comprensivos hábiles para hacerlas más proactivas, eficientes y adecuadas a la contemporaneidad de la realidad vivida. Adoptándose la investigación teórica, apoyada en el método deductivo, se llegó a la conclusión de que los elementos paradigmáticos nuevos deben ser añadidos a la organización administrativa para que ésta esté en conformidad con la realidad contextual actual determinada por el fenómeno de la gobernanza pública.

Palabras clave: *Administración Pública; organización; desafíos; gobernanza pública.*

Abstract: *The advent of reality determined by the changes of the XX and XXI centuries has imposed certain challenges that must be overcome related to understanding the context of local public administration, especially with regard to its organization. There is no denying that claim. Therefore, the local public administrative organization itself needs to be studied from the standpoint of new parameters. This is the challenge of this article: to make correspondence between local public administrative organization and new and skillful elements to make it more proactive, efficient and appropriate to the contemporary reality experienced. Adopting the theoretical research, based on the deductive method, came to the conclusion that new paradigmatic elements must be added to the administrative organization so that it is in affinity with the contextual reality determined by current public governance.*

Key words: *Public Administration; organization; challenges; public governance.*

Índice: *Introducción I) A organización administrativa: o contexto de cambios II) A abordaxe paradigmática da organización administrativa contemporánea III) A posición das estruturas administrativas diante do novo contexto IV) Conclusión V) Bibliografía citada*

Introdución

Que se pode agardar da estrutura organizativa local da Administración Pública (en sentido amplo) no recente contexto en que os cambios de mentalidade e de xestión en relación á eficiencia se presentan como desafíos cruciais para unha real conformación social positiva? Hai novos parámetros que poidan ser establecidos ou que merezan ser potenciados, facéndose responsables pola melloría da actuación administrativa a partir da perspectiva organizativa? Hai, por outro lado, parámetros que necesitan ser superados nos termos da organización administrativa? Cales serían? Como as municipalidades se comportaron diante dese novo contexto que se presenta?

Estes cuestionamentos foron obxecto de reflexión persoal, desde hai algún tempo, pois non se verifica que tiveran a debida e axeitada consideración por boa parte dos estudosos do Dereito Administrativo, tanto no ámbito internacional como no ámbito nacional brasileiro.

Porén, independentemente das fronteiras xeográficas, unha certeza debe sinalarse con carácter xeral: a necesidade de superación tanto das perspectivas comprensivas de encadramento do Dereito Administrativo como dos arquetipos ou modelos da súa actuación, ata ese entón tradicionais, reflexo da realidade do Dereito Administrativo do século XIX e que co tempo foron volvéndose obsoletos e insuficientes para responder concretamente ás necesidades, aos cambios e aos desafíos sociais verificados intensivamente a partir da segunda metade do século XX, perdurando continuamente ata os días actuais.

É neste contexto de cambios significativos, unidos, principalmente, ao fenómeno da mundialización, con reflexos tanto económicos como sociais, búscase concretar a noción de boa gobernanza pública, que a importante temática da organización administrativa do Estado se impón. Pouco se escribiu ao respecto e moito o que pode debaterse ao respecto. Veláí a proposta do presente artigo: partir de novas perspectivas xurídico-administrativas buscando

a súa sintonía co desafiante contexto contemporáneo dos Estados establecidos no contexto xurídico internacional.

Capítulo I. A organización administrativa e o contexto de cambios

A proactividade da Administración Pública dos Estados contemporáneos, (opoñéndose á inadecuación do regulamento xurídico-administrativo dos séculos XIX e inicio do século XX) referiuse ao imperativo da busca de novos tratamentos analíticos por parte da dogmática administrativista do século XXI, dirixíndolle o alcance de novos institutos e de novas categorías aptos para mellorar a resposta aos desafíos que lle son propios, desafíos que ofrecen un notable potencial de complexidade.

Sergio Guerra (2009, p. 32) desenvolve o seu pensamento neste sentido, observando que o dereito administrativo da actualidade debe acompañar ás características e aos riscos polos cales a sociedade contemporánea pasa e que, por iso, a necesidade de reescribir as categorías, fórmulas e institutos xurídicos remata séndolle imposta.

Non obstante, antes diso, merece destacarse o feito insuficientemente discutido ou posto en pauta de discusión, referente á delineación da propia estrutura administrativa, ou sexa, da súa organización. Tamén a mesma está condicionada, sendo fortemente influenciada pola disciplina dada ao Dereito Administrativo. Os cambios que se introduzan nesta rama do Dereito, certamente, acabarán derivando en cambios sociais, podéndose, entón, mencionar a necesidade de novos institutos, categorías ou ferramentas de Dereito Administrativo.

Absorbendo os influxos xurdidos dos cambios e das necesidades sociais máis urxentes e actuais, a ciencia do Dereito Administrativo, principalmente no que respecta ao establecemento do seu estudo, invariablemente ten que pasar por transformacións que irán desde unha perspectiva externa referida, principalmente, ao alcance de bos resultados na súa actuación concreta de conformación social (sempre con fundamento na persecución do interese público), ata unha perspectiva interna, igualmente importante, oportuna e significativa, relativa, basicamente, ao modo da súa organización. Percíbese, porén, que non son perspectivas dispares, senón complementarias, estando intrinsecamente relacionadas, visto que soamente a partir de cambios estruturais e significativos no ámbito interno, atentos ou en afinidade cos propósitos da complexidade social, resultado tamén de acordo coa realidade social circundante poden ser xerados ou acadados. Son as dúas caras dunha mesma moeda.

Dáse a razón, polo tanto, ao pensamento exposto polo xurista portugués Luís Filipe Colaço Antunes (2001, p. 42) para quen a Administración Pública debe ser vista, de maneira ampla, principalmente como un instrumento utilizado pola orde xurídica estatal para satisfacer intereses estimados, sensibles e ata vitais á comunidade, facéndose innegable que para atender a tal desiderata, debe haber unha estruturación ou unha organización axeitada en ámbito interno. Non se chega a bos resultados públicos, dedicados á melloría social, se non hai a correspondente adecuación organizativa en termos administrativos.

Mais, que se pretende dicir exactamente ao referirse á expresión 'organización administrativa'? Cal é a súa axeitada comprensión? En conformidade co pensamento do profesor Marcello Caetano (2010, p. 174), pódese dicir que a comprensión semántica da expresión

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

‘organización’ está relacionada coa disposición de certos elementos capaces ou hábiles de acadar un certo fin ou obxectivo, de acordo cunha orde estable que garanta a axeitada integración e coordinación de determinada actividade humana. Percíbese, entón, que a *inclinación teleolóxica* (con fundamento nunha orde que propicie o exercicio axeitado dunha actividade) *élle inherente e significativa*.

Traendo tal razoamento ao ámbito do Dereito Administrativo, obtense que no contexto propio da Administración Pública, a cuestión organizativa está, polo tanto, presuposta pola verificación da existencia de unidades funcionais (ou como se prefire denominar: ‘elementos-medio’) que deben harmonizarse¹, dalgunha maneira e con fundamento na xuridicidade administrativa, na conformación de determinada finalidade pública. Sustentando tal razonamento, tense a visión sempre lúcida do Profesor José Carlos Vieira de Andrade (2011, p. 74), ao alertar a debida captación do seu sentido ao expoñer que a expresión organización administrativa está relacionada co “conxunto estruturado de unidades organizativas que desempeñan, a título principal, a *función administrativa*”, acrecentándose a isto, especialmente, a súa vocación para o incremento da “actividade xurídica externa” da Administración Pública.

Ao referirse ao termo “unidades organizativas”, crese que o prestixioso autor pretendeu dar énfase, inicialmente, á existencia de entes dotados de personalidade xurídica pública, ás cales denomina de ‘persoas colectivas de dereito público’(2011, p. 74) que, necesariamente, ten como finalidade exclusiva a prosecución de intereses clasificados como públicos-administrativos, dispoñendo, en regra, de determinados poderes, estando, igualmente, sometidos a determinados deberes públicos.

Pois ben. Non hai que discordar do posicionamento presentado, ata entón, polo eminente Catedrático da Universidade de Coímbra. Porén, o propio autor complementa o seu raciocinio ao referirse, máis adiante, ás “tendencias actuais” (2011, p. 100) vividas pola organización administrativa estatal contemporánea. Inseridas na súa estrutura están os entes igualmente dotados de personalidade xurídica, non necesariamente con derivación xurídica de dereito público, senón que exercen ou están cada vez máis dedicados a exercer, de forma adecuada, e coa correspondente sumisión a algunha especie de control, funcións públicas hábiles para atender ao interese público ou a intereses de relevancia social.

Velaí a razón pola cal se cre que tamén eses entes (amparados na súa formación por parámetros de principios expostos abaixo) deben ser tipificados como “unidades organizativas” vinculadas á Administración Pública. Así, a cuestión organizativa da estrutura administrativa estatal como un todo debe abranguer novos actores aptos para potenciar e mellorar o exercicio e a correspondente xestión da función pública.

E non causa estrañeza que así sexa. Despois de todo, os desafíos relativos á perspectiva interna ou organizativa da estrutura da Administración Pública actual e que merecen ser sinalados, do que din ao respecto, basicamente, sobre a necesidade de alteración da *mentalidade sobre a xestión pública* (hoxe, fortemente influenciada pola noción de gobernanza pública) e ademais da *adopción doutros parámetros de principios (principiolóxicos)*

1 Aquí, a harmonización está relacionada tanto coa complementación de certa actividade administrativa centrada no axuizamento dalgún obxectivo vinculado ao interese público, como coa mera abstención de interferencia na actividade para ser exercida por outra de maneira que este mesmo fin sexa adecuadamente alcanzado.

e *institucionais* que poidan guiar esa mesma mentalidade, facéndose responsables, pola adopción de novos métodos e/ou institutos de actuación administrativa concreta. A cada un deses aspectos pasarase a texer algunhas significativas consideracións, e non obstante precisas.

Con relación ás formas comprensivas de xestión pública e á mentalidade a ela vinculada, cítase, por exemplo, a necesidade de ser superada a perspectiva de carácter excesivamente burocrática que facía ao Estado un todo inflexible, e ao mesmo tempo, inapto ou incompetente na solución da carga substancial de demandas sociais ou problemáticas de relevancia pública.

Bresser Pereira (2006, p. 241), lembrando o éxito traído polo tipo de administración pública de carácter burocrático e de base esencialmente weberiana no que se refire á superación dos males do anterior modelo patrimonialista de xestión pública, no cal se verificaba a nítida confusión entre o patrimonio (en sentido amplo) público co individual ou particular do rei (fonte de situacións de nepotismo e corrupción), sinala cara a súa insubsistencia, nunha escala evolutiva, a partir do século XX co advento do Estado Post-Social.

Diante do complexo crecemento das demandas e/ou esixencias sociais, o modelo burocrático volveuse lento, autorreferido e moi pouco orientado para o atendimento das necesidades colectivas de forma eficiente; inclusive, e principalmente, no que respecta ás máis esenciais ou básicas (BRESSER PEREIRA, 2006, pp. 241 e 242). O Estado e a súa pública administración pasaron a ter que enfrontar unha seria crise de eficiencia, no sentido de que as referidas demandas de cuño social tiñan un custo financeiro elevado, case que expoñencial a punto de non permitir que, ao mesmo tempo, se verificase a calidade adecuada dos servizos efectuados. Verificábase unha seria distorsión entre o binomio 'eficiencia - calidade técnica' do servizo para ser realizado socialmente polo Estado.

Igualmente importante, e fortemente comprometida polo desaxuste entre o referido binomio, tense a necesidade de satisfacción social vinculada, basicamente, ao que Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 105) denomina de "visión funcionalista do Dereito Administrativo". Presénciase a necesidade de atribuir un enfoque á capacidade do Dereito Administrativo de producir non calquera resultado, senón resultados lexítimos (que se xustifican mediante aceptabilidade social espontánea) e de utilidade comprobada para a colectividade.

Nese sentido, non se fai difícil visualizar que, a partir da realidade ou do contexto post-social, especificamente a partir da segunda metade do século XX, formas alternativas de composición das características da xestión pública na súa xeneralidade e en diversos niveis gobernativos pasaron a ter cada vez máis relevancia. Aproximándose a ese mesmo razoamento, tense a visión de Moreira Neto (2008, pp. 105-106) para quen mellor sería falar de "organizacións administrativas funcionalmente orientadas" que deben buscar unha medida adecuada de concentración para facerse eficientes.

Crese que con tal colocación o autor pretende dicir que as formas organizativas de cuño administrativo acaban por presupoñer métodos ou institucións moitas veces de agregación de esforzos, sexan eles cales for (públicos, privados ou mixtos) para facerse hábiles para producir bos e pertinentes resultados públicos.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Innegable e urxente presentouse, entón, o cambio de foco. A busca pola eficiencia administrativa, relacionada non só cos custos dos servizos efectuados, senón igualmente, cos resultados alcanzados e condicionados, obviamente, pola satisfacción dos intereses individuais e de relevancia social (comprobada, á súa vez, pola real utilidade que tales resultados poidan ter) pasou a ser un tónico crucial para a subsistencia ou preservación da idea de boa xestión pública.

Desa maneira, dise que a realidade actual da Administración Pública ven sendo pautada, esencialmente, pola noción da gobernanza pública, efusivamente tratada en ámbito externo, pero con tratamento refractario e con poucas referencias na realidade xurídica brasileira.

Trátase, obxectivamente falando, dun *fenómeno relativamente novo que*, vindo dos procesos de globalización iniciados na década de 90 do século XX, *coida basicamente ás cuestións de resolución* (en sentido amplo) ou *conformación de problemáticas de cuño político-administrativo*, gañando sobrelevada importancia en termos de procedementos decisorios no exercicio da función pública, e ademais, na realización ou concretización da actividade administrativa, *propiciando o brote dunha nova mentalidade analítica e resolutiva* (principalmente, no ámbito do Dereito Administrativo denominado “global” —expresión usada con pertinencia por Sabino Cassese—, pero que necesariamente, posúe reflexos administrativos internos nas realidades estatais).

Pódese dicir que tal pensamento en termos de *xestión* garda proximidade esencial coa noción de *boa administración pública* ao tratar, xeralmente, as necesidades de elaboración racional de decisións de cuño administrativo, especialmente, as relacionadas co atendimento e/ou a melloría dos intereses públicos ou socialmente relevantes.

Así, afirmase, indubidablemente, que eses mesmos intereses, actualmente, só poden desenvolverse de forma adecuada e partir da realidade administrativa de organización interna, mediante o reforzo e, tamén, a adopción de novos paradigmas ou vectores de principios (principiolóxicos) coherentes co contexto da gobernanza pública. Pásase, polo tanto, á indicación de tres deses paradigmas, considerados de fundamental importancia para o ámbito da estrutura organizativa dos Estados contemporáneos.

Capítulo II. A abordaxe paradigmática da organización administrativa contemporánea

Conforme se mencionou no apartado anterior, percíbese que a estrutura estatal en termos de organización e do establecemento de unidades elementais aptas e dirixidas ao establecemento e á melloría de resultados públicos, mediante actividades de relevancia social, presupón, dentro do contexto da gobernanza pública moderna, novos parámetros de principios (principiolóxicos), responsables da ‘vestimenta’ axeitada para ser dada á organización administrativa do Estado.

Priorízase a análise da descentralización, da subsidiariedade e do consenso administrativo, por entendelas como normas-principio que, relacionadas entre si, veñen proporcionando mellores resultados prácticos en termos de organización administrativa, con reflexos inmediatos sobre os procesos de boa gobernanza pública.

Con relación á descentralización administrativa, dise que se trata dun principio, *cuxa relevancia e pertinencia* en termos de aplicación *se revelou máis incisiva e necesaria no contexto público actual*. Entendida, inicialmente, como método de distribución de competencias políticas, lexislativas e administrativas con vistas ao combate ao centralismo ou á centralización decisoria. Porén, non é só iso. De conformidade coa contemporaneidade xurídica na cal incide, a descentralización debe ser comprendida como *elemento normativo de pluralidade da organización do poder estatal* (en sentido amplo) con vistas ao desenvolvemento máis axeitado do interese público, mediante “desconxestión ou fraccionamento de poderes entre diferentes entidades públicas”, podendo asumir “diferentes configuracións tipolóxicas” (OTERO, 2010, pp. 142 e 143).

Un pertinente exemplo pode ser verificado a partir da tipoloxía político-administrativa, na cal se verifica o fraccionamento tanto do poder administrativo como do propio poder político (como é constatado na realidade federativa brasileira), ou meramente, a tipoloxía administrativa, na cal é constatado o fraccionamento das simples atribucións integrantes da función administrativa a entes personalizados diversos do ente central (pénsase nas actividades das empresas públicas; das concesionarias de servizo público, etc.)

En calquera desas modalidades, o importante é que se está diante, principalmente, da *pulverización* ou da *pluralización do exercicio da función administrativa do Estado*, sexa este formalmente considerado unitario ou federal. Despois de todo, considerándose o significativo e coherente pensamento do Profesor Alexandre Santos de Aragão (2012, p. 106), sen a división interna de competencias coa respectiva atribución do exercicio de funcións administrativas, por entidades autónomas, pero detentoras de personalidade xurídica propia, “non sería posible á Administración Pública” como un todo “actuar adecuadamente na sociedade complexa e pluralista que posuímos”.

Dise que é para optimizar ou perfeccionar as actividades administrativas estatais, ben como para garantir que haxa, en forma concomitante, non só o alcance de maiores posibilidades de eficiencia dos servizos efectuados, senón tamén, á súa aproximación ás poboacións (fenómeno que se denomina de democratización da actividade administrativa), propiciándose, inclusive, maior participación social nos procedementos decisorios, que a descentralización administrativa en sentido amplo vén sendo adoptada como principio da organización administrativa estatal² de fundamental incidencia.

Fortemente unida os procesos descentralizadores en ámbito administrativo, tense a incidencia da noción da subsidiariedade administrativa. A expresión está relacionada coa capacidade e a eficiencia de determinada organización político-administrativa en exercer as súas funcións, competencias ou incumbencias de maneira autónoma sen a intervención doutro ente, debendo as estruturas mellor preparadas e/ou estruturadas asumilas, soamente, cando haxa a comprobación da súa ineficiencia ou insuficiencia en determinado ámbito governativo.

A subsidiariedade é moi ben analizada por Gomes Canotilho (2003, p. 363), ao aseverar que se trata, ao mesmo tempo, dun principio estruturalmente relacional, baseado en “esquemas de relación constituídos entre entidades diversas” e tamén, dun principio de

2 Neste sentido, hai que conferir a obra do Profesor Fernando Alves Correia (2001, pp. 24-25) en que ese papel atribuído á descentralización administrativa é sobrelevado.

preferencia, ao dispoñer que as decisións deban ser tomas polo ente que garda maior proximidade co ámbito social. Porén, como será visto, para que poida ser dada relevancia e aplicabilidade á preferencia de ámbito de actuación, moitas veces os entes deberán valerse doutro importante principio para resgardala, principalmente en contextos complexos como o actual. Refírese á forma consensual.

Unha vez fortalecidas as necesidades de diversificación e de intervención pluralizada de actores, así como a incidencia práctica da idea de subsidiariedade administrativa, preservándose e estimulando a proximidade da estrutura administrativa xunto cos desexos da sociedade civil para a adecuada marcha do interese público, con lucros en termos de externalidades positivas para o contexto social, falándose, pois, en organización administrativa plúrima, indágase como esa perspectiva pluralizada e con base na subsidiariedade poderá sustentarse e cal é a dinámica para ser concretizada para que poida subsistir. Certamente, o cuestionamento traído a reflexión busca algunha marxe de explicación na igualmente importante incidencia da noción de consensualidade administrativa.

Debe ser subliñado con relación a este punto, que o consenso ou o acordo administrativo aínda que sexa desexable para o perfeccionamento do acto administrativo, non pode substituír, de forma aleatoria, á actuación unilateral da Administración Pública. Debe ser incentivada, fomentada, facéndose un *concepto principiolóxico unido ao modo de exercicio da función e da actividade administrativa*; non se trata, polo tanto, dun concepto absoluto e substitutivo, sendo, en verdade, un concepto para ser sumado, acrecentado a outras formas de actuación administrativa.

Neste sentido, prudentemente é observado polos xuristas españois Eduardo Garcia de Enterría e Tomás-Ramón Fernández (1999, pp. 664-5) que o réxime de consenso debe ser realizado en virtude de autorización legal e en conformidade con determinadas circunstancias específicas que permitan que sexa tido como un réxime positivamente útil, e tamén, necesario.

Tal concepto aínda tratado de maneira incipiente (principalmente, en termos prácticos) é de suma importancia para a formulación e atribución de racionalidade ás decisións administrativas nun contexto de gobernanza pública. Quérese dicir con iso que mediante a súa previsión legal, así como mediante a súa utilización máis frecuente (e en hipóteses aconsellables) haberá maiores posibilidades de maduración tanto do procedemento administrativo decisorio como dos propios resultados que deben ser alcanzados.

A racionalidade presente no consenso está, xustamente, na posibilidade de (mediante intervención pluralizada, debatida e argumentada entre unha inmensidade de participantes no procedemento de elaboración decisoria) acadar acordos (aínda que sexan aproximados) respecto a determinadas temáticas e problemáticas ávidas ou que carecen de tratamento xurídico-administrativo pertinente, afastándose, polo tanto, do trazo marcante da unilateralidade da actuación administrativa e da dogmática decimonónica que a rexía no pasado.

Velaí, polo tanto, a relevancia da incidencia do consenso no ámbito organizativo ou estrutural das Administracións Públicas actuais. Dentro do escenario dogmático, e ata en termos prácticos, podemos sinalar situacións exitosas da súa concretización.

Pénsase, por exemplo, nas diversas manifestacións asociadas ou asociables, elaboradas, dentro do escenario brasileiro³, a partir da Lei Federal 11.107/05 entre os entes públicos (principalmente, en termos intermunicipais, resaltándose, e sobrelevándose, a noción de subsidiariedade administrativa) para a formalización dunha nova entidade xurídica que a todos aproveita co intuito ou a finalidade primordial de obter resultados mellores en moitos sectores básicos, esenciais e fundamentais para moitos dereitos dos que compoñen os parciais núcleos sociais directamente vinculados ao ente público-político. Igualmente merece unha valoración favorable, na realidade portuguesa, a incidencia do instituto das Asociacións de Municipios, constituídas e reguladas, máis recentemente, a partir da Lei 45, de agosto de 2008.

Outra situación que, realizada de maneira coherente, acaba por propiciar resultados públicos adecuados, ao respecto da constitución das chamadas “asociacións público-privadas” (inclusive, as realizadas en ámbito local, recomendándose a simbiose entre o sector privado e o sector público local) nas cales o consenso amplía a súa relevancia argumentativa, propiciando a simbiose entre sectores non tan contrapostos como o eran anteriormente, cando preponderaba a nítida dicotomía entre os sectores Público e Privado. O consenso administrativo apróximao, mediante o debate, evitándose a asunción de concretización ou de busca do interese público de forma singularizada na figura exclusiva do Estado, sen sequera, imaxinarse a hipótese de colaboración do feito xurídico (fáctica) polo sector privado.

Capítulo III. A posición das estruturas administrativas ante o novo contexto

Como este novo réxime normativo-principiolóxico se reflectiu nas realidades das estruturas locais de gobernación pública? É posible afirmar que hai unha tendencia á formación ou constitución dunha liña de pensamento administrativo en ámbito local baseado, cada vez máis na noción de descentralización administrativa de base subsidiaria con vistas ao consenso en termos de solución de problemas urxentes do plan urbano, tutela ambiental e xestión pública propiamente dita e dirixida ao alcance de externalidades sociais positivas?

Innegablemente, as localidades administrativas (municipios e autarquías locais, basicamente) puideron, a partir do contexto xurídico-administrativo mencionado inicialmente, presentarse (sempre e cando teñan certa creatividade viable xuridicamente) como significativos ámbitos reguladores de complexas situacións-problema, que carecen de conformación resolutiva urxente.

Amparadas na noción máis contemporánea de *multi-level governance*, as estruturas administrativas locais, preséntanse como *lócus* de realización máis democrática na captación das necesidades sociais, filtrándoas para que poidan, de feito, ser obxectivo dunha iniciativa governativa conformada, mediante, principalmente, a elaboración de políticas públicas específicas.

3 Pénsase, aínda, nas denominadas Asociacións Públicas portuguesas regulamentadas de maneira máis actualizada pola Lei 45/2008, do 27 de agosto, así como nos chamados “*Conzorzi intercomunale*” da realidade xurídica italiana, nos “*Syndicat de Communes*” do dereito francés, e finalmente, a título de exemplificación, as chamadas “*Mancomunidades de Municipios*” e os “*Consortios (asociacións) Locais*” do dereito español.



A fin de contas, o ámbito local é o contexto máis inmediato de impacto de calquera medida decisoria en termos administrativos; non tendo sentido deixalas illadas no procedemento de elaboración e concretización decisoria. Se se divide desa forma, soaría incoherente, inclusive xuridicamente, diante dos novos parámetros principiolóxicos presentados.

Porén, non abonda que se chegue á constatación de que as localidades administrativas sexan necesarias para o perfeccionamento decisorio do Estado (en sentido amplo). Hai que posibilitar as condicións para que se fagan, de feito, aptas para acadar ou auxiliar no cumprimento de obxectos e finalidades de relevancia social. Tales condicións reflíctense, necesariamente, nos mecanismos que por elas serán escollidos para concretizar as súas decisións. O incremento de novos paradigmas en termos de xestión pública visa, xustamente, ao incentivo creativo xuridicamente viable para que novos arranxos gobernamentais sexan pensados e postos en práctica no ámbito local, facéndooos indispensables, e se así fose feito, para o bo traxecto da conformación social de determinado Estado.

Neste sentido, achegándose á intención proposta no presente artigo, tense a visión de Reinhold Zippelius, que precisamente observou que hai a necesidade constante de preservar e crear novos ámbitos de vida e de función (1997, p. 505), querendo dicir con isto que, polo que nos parece, deba haber a necesidade de, desde que sexa xuridicamente posible, que sexan formulados contextos de benestar administrativo, pensados e estimulados para existir, a maneira de perfeccionarse, basicamente, dereitos fundamentais localmente exercidos e/ou aproveitados. Tal realidade, certamente, non exclúe ás localidades ou ámbitos locais da Administración Pública democrática.

Conclusión

Pretendeuse atribuir un cadro comprensivo xusto, en termos da composición estrutural da Administración Pública, á desexable incidencia da necesidade de maior eficiencia, proactividade e lexitimidade estatal. Tal marco esixe, necesariamente, e cada vez máis, a presenza participativa das localidades administrativas.

Mediante a inserción ou, aínda máis, a partir da melloría de determinadas directrices normativas de carácter principiolóxico, cuxa funcionalidade é, xustamente, servir de parámetros para o establecemento de mellores contornos organizativos para o Estado, forzándoo a comportarse administrativamente de maneira preventiva e programática, constatouse a necesidade de superación de importantes aspectos ata entón rexentes da mentalidade administrativa do Estado: a centralización decisoria coa respectiva unilateralidade, responsables pola atribución dunha hermeticidade organizativa improdutivo, custosa e en desconformidade co contexto contemporáneo de obtención dun bo escenario de gobernanza pública.

En termos das realidades xurídicas brasileira e portuguesa, pode ser dito que moito xa se pensou para facer que haxa un novo aliñamento ou un axuste no marco de mentalidade en termos de xestión pública, evitándose o casuismo da actuación administrativa do Estado, forzándoo a valer se, soamente, de institutos extremadamente unilaterais. A partir do anteproxecto de lei sobre a nova organización pública brasileira son evidentes os serios contornos que a cuestión da renovación administrativa pasou a presentar, levando á sistematización en termos de constitución de alternativos e viables comportamentos administrativos,

cuxa sostenibilidade se fundamenta, xustamente, na nova normatividade principiolóxica ou, polo menos, no perfeccionamento necesario e incuestionable da xa existente.

Brasil, 2014

Bibliografía citada

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Direito Administrativo e a sua Justiça no Início do Século XXI*. Coimbra: Almedina, 2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (coord.). 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CORREIA, Fernando Alves. *Alguns Conceitos de Direito Administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 9ª ed., vol. I. Madrid: Civitas, 1999.

GUERRA, Sérgio. Por um direito administrativo para o século XXI: a busca por novas categorias e novos institutos. In *Transformações do Estado e do Direito: Novos rumos para o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português, vol. I - Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

A reforma da Administración local, unha oportunidade perdida

La reforma de la Administración
local, una oportunidad perdida

The reform of the local
Administration, a lost opportunity

47
Regap

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA

Departamento de Economía Aplicada e IDEGA
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)
xoaquin.fernandez@usc.es

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Índice: 1 Unha reforma necesaria, pero mal enfocada. 2 A reforma non é urxente. 3 A reforma parte dunha concepción equivocada da ineficiencia municipal. 4 A reforma opta por solucións escasamente eficientes e de menor calidade democrática. 5 A reforma parte dunha concepción homoxeneizadora

1 Unha reforma necesaria, pero mal enfocada

Está en marcha unha reforma en profundidade do nivel local, a través do proxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local. Este traballo céntrase nunha avaliación preliminar das novidades que supón, desde unha perspectiva económica pero que, necesariamente, transitará por un territorio máis político, como complemento.

A reforma da lexislación básica local é necesaria. A Lei Reguladora das Bases do Réxime Local ten case trinta anos de vixencia. Máis alá da introdución do réxime específico das cidades de gran poboación, permanecen incambiables aspectos estruturais decisivos, a pesar da madurez do sistema autonómico, a transformación nas pautas de localización da poboación e a actividade (urbanización e desruralización intensa, desbordamento metropolitano), con cambios tecnolóxicos e de infraestrutura que fomentan e facilitan a mobilidade e a conexión, ou a modernización da sociedade (máis servizos e de maior calidade, con participación e transparencia).

Unha reforma en profundidade do nivel local de goberno, que abranguese a adecuación do institucional ao funcional, a clarificación das competencias ou a promoción da eficiencia administrativa e a mellora da calidade democrática, sería útil.

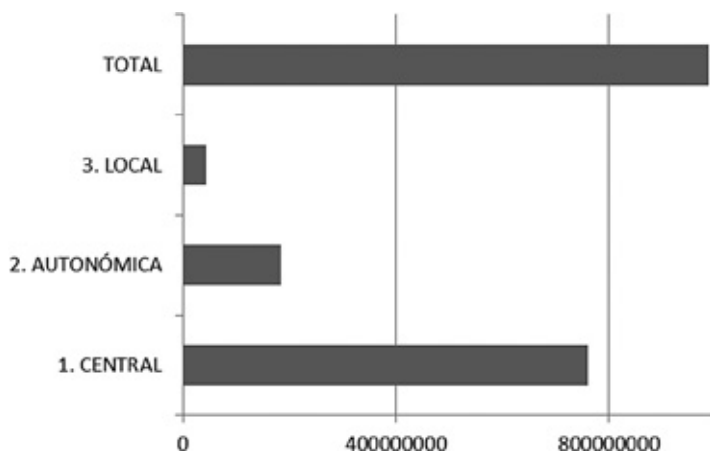
Porén, trátase dunha oportunidade perdida. A reforma presenta algúns aspectos positivos. Por exemplo, a reordenación do sector empresarial local ou o control dos soldos dos cargos políticos e do persoal eventual —aínda que me temo que os resultados serán moito menos favorábeis que os previstos—.

Pero a avaliación global é negativa, por canto a reforma parte dun diagnóstico equivocado, por simple, a partir de apriorismos escasamente fundamentados, e ignora unha avaliación rigorosa das necesidades e dificultades; porque descoida a calidade democrática das solucións, caendo no arbitramento e abríndose a un territorio arriscado; porque, desexando ser economicista, desdeña a información económica de máis calidade. En síntese, prima a urxencia de cambiar algo sobre o esforzo de cambiar para durar (o que implicaría un consenso amplo a varios niveis e polo tanto un delicado exercicio de artesanía política);

2 A reforma non é urxente

A reforma fundaméntase nos principios de estabilidade orzamentaria, sustentabilidade financeira e eficiencia no uso dos recursos. Pero os gobernos locais dos que se presume a ineficiencia (os menores en poboación) non son produtores de débeda. Dos 1.000 millóns de euros de débeda pública, só un 4.3% corresponde ao nivel local (para unha proporción do gasto moi superior). Dos 35 mil millóns que corresponden aos concellos, só o concello de Madrid supón un 20% do total; dous terzos dos pasivos corresponden aos 100 primeiros concellos e máis dun 90% aos 1.000 primeiros concellos máis endebedados. Polo tanto, máis de 7.000 concellos, os de menor dimensión demográfica, absorben menos dun 10% da débeda municipal (un 0.4% da débeda pública española). Hai 3.000 administracións locais, nunha proporción elevadísima os de menor poboación, sen débeda.

Gráfico 1. Débeda por niveis da Administración
31 de decembro de 2012 - Miles de euros



Por ter unha referencia máis próxima: todos os concellos e as deputacións de Galicia asumen de xeito agregado unha débeda que é unha décima parte da do concello de Madrid...

Se a estabilidade orzamentaria e a sustentabilidade financeira é o obxectivo da reforma, esta está mal orientada: esta cuestión interpela escasamente ao nivel local, e, dentro de este, debería dirixirse cara aos maiores concellos (só algúns deles) e ás deputacións. Controlar o despilfarro e limitar o endébedamento excesivo son fins que compartimos. En vez de aplicar receitas xenéricas, con consecuencias negativas, ensaiemos no plano local unha terapia orientada e precisa.

O Ministerio de Facenda prevé un aforro de 7129 millóns de euros entre 2013 e 2015 —unha cifra moi respectable: supón aproximadamente un 10% do gasto local total en España—, das que un 31% corresponde á “clarificación de competencias”, un 46% á “eliminación de duplicidades” e un 19.6% á “redimensión do sector público local”.

Evitemos axuizar de momento esas cifras. Tan só diremos que un informe do Instituto de Estudos Fiscais, sen data nin sinatura, reduce o aforro potencial a 3.900 millóns. Logo veremos que unha parte do mesmo non está asociado aos factores indicados polos redactores do proxecto. Limitémonos só a indicar que supoñen unha transformación de enorme envergadura do sector público local para a que, sen dúbida, é preciso un período de tempo considerablemente máis dilatado do previsto no proxecto de reforma. Por exemplo, pola existencia de contratos para a prestación de servizos que convirá respectar; ou de postos de traballo cubertos por funcionarios, con dificultades de axuste a curto prazo.

En suma, a reforma proposta presenta unha manifesta inadecuación entre medios e fins así como unha previsión de aforro excesivamente optimista.

3 A reforma parte dunha concepción equivocada da ineficiencia municipal

A reforma parte dun concepto central, o **custo estándar dos servizos**. Concepto que serve para determinar a ineficiencia municipal e autorizar medidas de intervención, para os concellos de menos de 5.000 habitantes, ou de perda de capacidade, para os de 5 a 20.000. E que será definido mediante Decreto polo Goberno.

Pode ocasionar unha convulsión profunda no mapa municipal, a partir, como trataremos de argumentar, dunha concepción errónea. O goberno aduce que o custo por habitante dos servizos municipais relaciónase inversamente coa dimensión municipal polo efecto das “economías de escada”. Considera, a partir da nota do IEF, que o custo por habitante dos servizos obrigatorios comúns é de 438 euros/habitante e ano para os concellos de menos de 5.000 habitantes mentres que é de 256 euros/hab./ano para os de máis de 50.000 habitantes (182 euros/hab./ano de diferenza). Con estas cifras, o aforro ocasionado ao pasar a prestar servizos entidades máis grandes sería en España de 514 millóns de euros por ano. Ofrezamos datos para un servizo en particular, retirados do estudo indicado: o de mantemento de vías públicas. O gasto sería de 157 euros/habitante/ano nos concellos máis pequenos, e de 59 euros nos máis grandes: 100 euros de diferenza, un 55% do total, derivase do maior custe deste servizo.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Deixamos de lado múltiples problemas metodolóxicos relacionados con este concepto e a súa medición. Centrémonos en dúas cuestións esenciais:

Primeiro, como o exemplo ilustra, a clave da eficiencia non está nas economías de escada. Está nas economías de densidade. Existirían economías de escada se manter 2.000 km de vías custase menos que manter 200 km, para unha idéntica densidade de poboación. Seguramente é así, pero de xeito limitado. A clave do aforro no gasto por habitante (que é o que salienta o goberno en apoio do seu proxecto de reforma) está nas economías de densidade: a concentración da poboación no territorio fai máis económicos os servizos públicos, o que resulta especialmente relevante cando, como sucede no ámbito municipal, os servizos están estreitamente vinculados ao espazo físico (redes que se despregan no mesmo, como alumeadado, auga, saneamento, mesmo recollida de lixo ou mantemento de vías públicas,...) Pero, de ser isto así, a solución non está en concentrar o aparello administrativo (os concellos); con iso non se soluciona nada... a non ser que se supriman eses servizos que operan en áreas de baixa densidade de poboación. Pero para iso habería que concentrar a poboación ou ben déixase sen servizos

Pero, non hai deseconomías de escada nos concellos máis pequenos? A resposta ten que ser afirmativa. Algúns estudos empíricos indican que son relativamente importantes ata os 5.000 habitantes; e que teñen unha singular importancia na función (1), Servizos xerais, normalmente de carácter administrativo. Con datos de 2010 o gasto en euros/habitante nesta función é un 60% superior nos concellos máis pequenos que nos máis grandes (ao redor de 60 euros máis ao ano). Como se reduce o gasto nesta función? Basicamente, por medio dunha redución do número de unidades administrativas (fusión de concellos). Pero o proxecto de reforma aposta por manter as unidades administrativas menores (e o seu aparello administrativo), só que cos servizos prestados polas deputacións provinciais. Ésta é unha das grandes oportunidades perdidas, pois posiblemente a reforma aumente os custos de transacción, polo seu barroquismo, incrementando o gasto improductivo local.

En segundo lugar, o propio concepto de custo estándar é perigoso para a autonomía local —cando se utiliza como indicador de ineficiencia—. A vida local é sinónimo de diversidade, experimentación e autonomía. Autonomía para decidir o nivel axeitado de ingresos e gastos. Unha poboación de maior nivel de renda pode demandar máis bens públicos (ou iguais bens públicos de maior calidade) e estar disposta a pagar por eles uns impostos e taxas máis altos. O custo estándar, se non ten o coidado de discriminar por niveis de calidade, sinalaría ineficiencia onde só hai unha demanda diferente. Pensemos, por exemplo, nun sistema de selección e reciclaxe de residuos máis sofisticado; ou unha opción clara por elevar a dotación de zonas verdes que eleva a superficie de parque por habitante a un custo maior...

Pero ademais é un concepto especialmente mal indicado para captar a multiplicidade das situacións: concellos turísticos ou universitarios, de elevada poboación flotante, que producen máis toneladas de residuos, consumen máis auga e xeran máis m³ de augas residuais por habitante: é isto indicador de ineficiencia? Non pasaría nada se non fose que sobre esta base a reforma legal contempla a intervención do concello máis gastador, sen ter en conta as súas especificidades.

4 A reforma opta por solucións escasamente eficientes e de menor calidade democrática

Como xa sinalamos, a reforma prevé o mantemento da estrutura institucional actual: unha planta municipal hipertrofiada e dous niveis (o municipal e o provincial) no ámbito local, por mais que fomente a redución das estruturas intermunicipais voluntarias (mancomunidades, comarcas, consorcios,...).

Esta solución pode chegar a disociar, con amplitude hoxe non determinada, a representación da xestión. Manteranse as estruturas políticas (alcaldes, concelleiros,...), cun aparello administrativo xeral, e trasladaranse as capacidades de xestión ao ámbito provincial, por vías coactivas ou voluntarias. Esta vía induce a creación de espazos de representación política democrática desprovistos de capacidade de xestión mentres configura espazos de xestión sen instrumentos de control democrático.

Os cargos electos dos concellos desapoderados quedan convertidos en meros intermediarios, mentres as deputacións asumen responsabilidades sen estar sometidas a un control democrático directo. Son xa na actualidade organismos de baixa calidade democrática, e con fortes incentivos para a ineficiencia global, máis alá da xestión máis ou menos acertada dalgúns servizos, pola menor transparencia, control e responsabilidade. Estes problemas agudízanse coa reforma, que distancia aos cidadáns dos lugares onde se pode dar solución ás súas demandas.

A reforma actúa así sobre ámbitos onde as economías de escala non son importantes e deixa fóra outros nos que si o son. Unha solución barroca, ineficiente e de difícil aplicación.

Sería posible compatibilizar mellor eficiencia e democracia? A “estratexia do norte de Europa”, aplicada en países como Dinamarca, Suecia ou Alemaña indica como actuar, con dous eixes centrais.

O primeiro eixe, a promoción da fusión de concellos, ensaiando inicialmente unha vía voluntaria, incentivada con decisión. á que podería axudar a administración central colocando na lexislación básica unha referencia de obrigado cumprimento ao cabo dun período de tempo curto (mínimo de 2.000 habitantes para un concello despois de cinco anos?). E que debería desembocar nunha vía forzosa ao remate dese período transitorio. Deixando ás comunidades autónomas unha ampla competencia na determinación dos ritmos e características do proceso. Este vector de actuación produciría concellos máis fortes e de maior superficie e habitantes, susceptibles de descentralización.

O segundo eixe da estratexia consistiría na eliminación da obrigatoriedade do nivel provincial. As deputacións converteríanse nunha opción autonómica. As comunidades autónomas terían a opción de facelas desaparecer, mantelas ou transformalas. Por exemplo, utilizando este nivel local superior para dar unha solución, que non está na lei, aos dilemas metropolitanos.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

5 A reforma parte dunha concepción homoxeneizadora

A norma opta por solucións homoxéneas para toda España, recortando o campo de acción das comunidades autónomas para recentralizar competencias. Esta opción bate coas experiencias de países europeos máis desenvolvidos de fasquía federal (Alemaña, Bélxica), nos que os niveis intermedios (CCAA en España) son competentes no deseño, regulación e control do ámbito local, a partir dunhas bases e dereitos democráticos comúns mínimos. A alternativa descentralizadora facilita a mellor adecuación e respecto ás diferenzas; así como a innovación institucional e a competencia entre unidades administrativas que experimentan solucións. Coa imposición da homoxeneización estamos coartando os efectos dinámicos máis benéficos do modelo descentralizado (adaptación a preferencias diversas e mobilidade dos individuos para elixir a opción máis acorde coas súas demandas).

A opción recentralizadora colisiona coa propia situación española, en varios planos. No nivel local intermedio xa existen múltiples solucións en España. Desde as CCAA uniprovinciais (por certo, asumirán aquí as CCAA as competencias municipais?; serán sometidas a debate nas asembleas da CA?) ás solucións insulares (Cabidos e Consellos, que fragmentan a representación das provincias) ou forais (cun reforzamento moi intenso do nivel provincial no País Vasco). Querer verter nun molde común a diversidade xa existente augura tensións e dificultades para un resultado que no mellor dos casos é extremadamente limitado.

Pero tamén existen friccións no plano legal. A día de hoxe existen diversos niveis competenciais das comunidades autónomas no ámbito local; e as comunidades autónomas teñen exercido esas competencias para producir regulacións non coincidentes. Por exemplo, na determinación das competencias propias dos concellos e das comunidades. Algunhas de entre elas trasladaron ao ámbito local, por delegación, competencias que a reforma prohíbe aos concellos. Esta constatación indica a dificultade de que prospere unha delimitación ríxida e uniforme das competencias propias dos concellos por medio da lexislación básica.

A dimensión dos Concellos en Italia e a laboriosa evolución do instituto da fusión entre concellos

La dimensión de los Ayuntamientos en Italia y la laboriosa evolución del instituto de la fusión entre ayuntamientos

The dimension of the councils in Italy and the laborious evolution of the institute of the merge among councils



GIUSEPPE FRANCO FERRARI

Presidente do Instituto Europeo de Dereito Comparado
Catedrático de Dereito Público Comparado da Università Luigi Bocconi
(Milán, Italia)
giuseppe.ferrari@unibocconi.it

Recibido: 11/05/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Índice: 1. Observacións introdutorias 2. O período estatutario 3. A idade republicana e os primeiros instrumentos normativos: en especial, a Lei 8 de xuño de 1990, n. 142 4. A reforma do Título V e o actual panorama normativo 5. Observacións conclusivas

1 Observacións introdutorias

A realidade actual dos Concellos italianos, en primeiro lugar, debe ser encuadrada dentro do espazo comprendido entre dúas directrices opostas entre elas e de difícil conciliación. Por un lado, existe un feito de carácter social e demográfico que preexiste, na súa orixe histórico, tamén á mesma unidade de Italia, e que consiste na extraordinaria diversidade das múltiples realidades dos diferentes Concellos. A día de hoxe, cóntanse en efecto máis de 8.000 Concellos (exactamente 8.094 segundo os datos proporcionados a finais do 2008¹), cuxas dimensións se diferencian enormemente de caso a caso. A realidade do panorama dos Concellos é difícil de ser comprendida plenamente sen o auxilio dalgunas cifras que proporcione a exacta cognición do fenómeno. Os datos a disposición demoutran un lento pero constante crecemento do índice medio da densidade da poboación, a cal a fins do século pasado sinalaba 188,9 habitantes /km² e no 2007 chegara a 197,85. Isto fálanos, seguramente, dunha economía que continuou ulteriormente un camiño descendente, xa iniciado, ademais, decenios atrás, de progresivo abandono de formas de produción agrí-

1 Ver, www.istat.it.

cola e rural, e que ten unha influencia sobre o tecido urbano na medida na cal implique o abandono de habitacións diseminadas (empresas agrícolas, etc.) coa dislocación da súa poboación cara sedes máis estruturadas. É tamén interesante cruzar este dato co da porcentaxe da poboación residente nos centros urbanos maiores (na maior parte dos casos coincidentes coas capitais de provincia), que se mantivo substancialmente idéntica no mesmo lapso de tempo (29,7% no 2000, 29,39% no 2007) e coa lixeira diminución da poboación (aproximadamente 300.000 unidades menos no mesmo arco temporal), para concluir que evidentemente a poboación italiana constata unha tendencia a unha mobilidade bastante acentuada, cos grandes centros de asentamento que porén non parecen constituir un polo de atracción dos desprazamentos (a diferenza de canto sucedía, pola contra, antes e durante o *boom* económico dos anos sesenta) e, en xeral, unha *tendencia* cara unha densidade habitacional cada vez maior.

Os fluxos fan evidente, ademais, un progresivo despoboamento das zonas montañosas (onde residía no 2007 o 13% da poboación, mentres era o 17,5% a inicios do século) e unha tendencia oposta no que se refire á chaira (onde actualmente mora case o 50% da totalidade da poboación residente) e as costas. É tamén peculiar a distribución xeográfica dos Concellos italianos: dúas Rexións, Piamonte e Lombardía, elas hospedan o 34% da totalidade. Logo, Piamonte e Lombardía, deteñen outro predominio de importancia que garda relación co tema que nos ocupa e desenvolveremos: nestas dúas Rexións atópase máis da metade dos Concellos italianos con menos de mil habitantes (segundo os datos do 2001, 618 en Piamonte e 358 en Lombardía, sobre os case 2,000 que se atopan dispersos no territorio italiano).

A segunda directriz é en cambio de natureza xurídica, na práctica resae á mesma unidade de Italia e consiste, fundamentalmente, nun esquema de principio inspirado no dogma da uniformidade, unha posición que claramente funda as súas propias raíces no dereito administrativo así como foi concebido no modelo francés da idade napoleónica, admitido inicialmente no Reino de Cerdeña baixo a familia real da Casa Savoya e logo, desde aí, propagouse no recién nacido Estado unitario. Agora é de total evidencia o contraste que xorde do encontro entre a realidade histórica e social de profunda diversificación e a instancia xurídica de uniformidade, e as dificultades coas cales un mesmo modelo organizativo pode funcionar eficazmente no caso este sexa aplicado tanto á realidade metropolitana así como a pequenas entidades municipais con poucos centos de residentes.

Son polo tanto, dicíase hai un momento, case 2.000 sobre un pouco máis de 8.000 os Concellos con menos de 1.000 habitantes: un dato que é o síntoma máis evidente dunha forte característica do tecido urbanizado italiano cara a dispersión, memo a fragmentación, en todo caso é a coexistencia do "micro" co "macro". Esta consideración non pode estar pechada e limitada a un mero interese de carácter estatístico ou demográfico, porque ten, pola contra, unha incidencia precisa sobre a calidade da función administrativa desempeñada polos Entes comunais. No 2008, unha investigación de Confcommercio e Legambiente² identificou 3.566 Concellos onde a poboación residente se atopa en condicións de "carencia habitacional": pois ben, 3.408 destes son Concellos cunha poboación inferior a 10.000 habitantes, e trátase dun dato estatístico demasiado importante e coherente para

2 Confcommercio e Legambiente, *Rapporto sull'Italia do "disagio insediativo". 1996/2016: eccellenze e ghost town nell'Italia dei piccoli comuni*, Roma, 2008.

considerar que non exista unha relación entre dimensións do asentamento e a calidade da xestión do Ente. A investigación mencionada fala dun grupo de pequenos Concellos, situados en prevalencia en zonas montañosas (arco alpino, Apeninos, Toscana-Emiliano), con baixa densidade demográfica e cunha idade media (por outro lado xa en continuo aumento) máis elevada da nacional.

O discurso sobre a dimensión dos Concellos ten toda unha serie de implicacións, en absoluto de secundaria importancia, sobre a eficiencia económica dos mesmos Entes. En efecto, está amplamente documentado³, que os pequenos Concellos dedican o 50% dos seus propios recursos no cumprimento das “funcións xerais de administración, xestión e control” (incluídos, en dimensión preponderante, os custos do persoal), mentres que os Concellos con máis de 60.000 dedican a os mesmos títulos cunha media do 28,7% do propio *budget*, e parecen polo tanto máis eficientes na xestión ordinaria. De aquí deriva, sobre todo, a esixencia de proceder a unha racionalización e simplificación do tecido urbano, para eliminar as ineficiencias que os “Concellos fragmento” levan consigo.

2 O periodo Estatutario

Os primeiros intentos de simplificación do taboleiro das realidades municipais pode atoparse, en realidade, xa nos primeiros decenios do século pasado, cando Italia empregaba aínda a forma institucional monárquica: en vixencia polo Estatuto Albertino, o Concello é concebido como un Ente carente de autonomía, ao cal se delegan funcións de tipo administrativo; pero ao cal non lle é outorgada autoridade ningunha de tipo político-institucional⁴. Logo, cando se interrompe o camiño liberal e Italia ten que atravesar o periodo autoritario dos vinte anos fascistas, son suprimidos os institutos democráticos tamén a nivel local: Alcalde e Consello municipal son suplantados polos institutos do alcalde e da consulta, por nomeamento governamental, e o sistema de controis do centro sobre as periferias, xa sexa de mérito así como de legalidade, tórnase máis invasivo aínda.

Neste contexto, o instrumento empregado para a racionalización do número dos Concellos é aquel, afastado da actual idea do autogoberno local, da fusión coacta, por medio do cal o vértice da administración estatal dispón a unificación de entidades municipais menores. Cando se dá inicio á política das unificacións forzadas, coa emanación do R.D. 29 de xullo 1927 n. 1564, cóntanse en Italia, segundo os datos do censo de 1921, 9.144 Concellos, dez anos máis tarde, en 1931 (polo tanto despois de cinco anos desde a emanación do decreto n. 1564), o número efectivo diminúe a 7.310. Desde o punto de vista cuantitativo, se se fai a confrontación cos resultados dos decenios posteriores, trátase do maior éxito da historia da Italia unitaria, xa que, como agora se verá, non se verifican, en épocas posteriores, similares reducións do dato numérico nun lapso de tempo tan breve. Trátase dun éxito destinado, en todo caso, a quedar relegado no ámbito dunha curta estación e a esvaeerse rapidamente: xa en 1946 o dato numérico volve estar caracterizado por unha tendencia de crecemento (7.681), confirmado ademais nos anos seguintes (8.021 en 1960), en todo caso, o real decreto n. 1564 debe ser considerado un divisorio na materia do goberno dos

3 V. A. Cortese, *A riduzione do numero dei Comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione*, Working Paper no. 104 do Dipartimento di Economia - Università Roma Tre, Roma, 2009, 11 sgts.

4 V. S. Romano, *Decentramento amministrativo*, en *Scritti minori*, II, Milano, Giuffrè, 1950.

Concellos, dado que permitiu descender baixo o albor dos 9.000 Concellos, en todo caso un nivel bastante elevado pero ao que, desde entón, non se conseguirá chegar nunca máis.

Á estación das unificacións forzadas séguelle logo a emanación do T.U. 3 de marzo 1934, n. 38, o cal prevé que os cambios das circunscripcións municipais poidan ser dispostos con lei ou cun acto regulamentario por parte do Goberno (art. 30-33), continuando polo tanto a tradición das fusións decididas desde o alto cun acto autoritario, ademais, esta vez, tamén en contraposición coa disposición do Estatuto Albertino (art. 74) que non atribuíu o devandito poder ao Goberno; contraposición en todo caso doadamente resolta pola natureza flexible do mesmo Estatuto⁵. O T.U. do 1034 é tamén relevante baixo outro aspecto, xa que introduce e disciplina o instituto do consorcio entre Concellos ou entre Provincias, para a xestión en forma asociada dos servizos públicos locais.

3 A idade republicana e os primeiros instrumentos normativos: en particular, a lei 8 xuño 1990, n. 142

Concluída a dramática páxina da experiencia autoritaria, inicia o camiño do ordenamento republicano. A Constitución de 1948 contén en si mesma ambos os dous principios que, como se fixo evidente na apertura, desenvolven un un efecto centrípeto e o outro un efecto centrífugo, un aspira á uniformidade do aparato administrativo e o outro reconece o valor das discordancias. O art. 5 establece en efecto que «a República, unha e indivisible, reconece e promove as autonomías territoriais». O debate na Asemblea constituínte, e o texto que por último deriva do mesmo, está plasmado, por un lado, pola herdanza aínda moi forte do principio do centralismo administrativo que caracterizara ata entón a historia de Italia, antes na súa fase de Estado liberal do oitocentos e logo na fase fascista, e por outro lado, pola contribución dalgunas forzas innovadoras, en primeiro lugar a compoñente católica (en modo especial grazas á contribución dos xuristas Giuseppe Dossetti e Giorgio A Pira), que introduce por primeira vez o principio do pluralismo institucional autonomista. Polo tanto, o texto orixinal da Constitución contén no art. 114, un elenco dos Entes territoriais que constitúen a República (Rexións, Provincias e Concellos), aínda que organizados nunha relación xerárquica que ve no primeiro lugar ao Estado, no segundo ás Rexións («constituídos en entes autónomos con poderes propios e funcións segundo os principios fixados na Constitución», art. 115), e logo Provincias e Concellos, aos cales venlles reconecido un espazo máis limitado de autonomía, que poden exercer soamente «no ámbito dos principios fixados polas leis xerais da República» (art. 128) e polo tanto na medida na cal é a elas outorgado pola mesma autoridade central.

O art. 133 contén tamén unha importante disposición dirixida a evitar posteriores unificacións forzadas como as experimentadas na época fascista: as modificacións ás circunscripcións municipais e as correspondentes denominacións deben ser dispostas por lei rexional «logo de ser escoitadas as poboacións involucradas». Vén entón introducido o principio da participación das cidades nos cambios da estrutura da realidade municipal á cal pertencen. Aínda, o dispositivo preséntase xa problemático apenas foi disposto: en parte, porque o instituto do referéndum, en xeral, terá na historia italiana unha evolución complexa e rica de contraposicións de carácter político máis que xurídico, e logrará por último ver a luz cunha

5 Como observa C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 9ª ed., 1976, 996.

disciplina lexislativa soamente a inicio dos anos setenta. Ademais, o específico dispositivo ex art. 133 Const. enfróntase a posteriores dificultades interpretativas, *in primis* con relación a cal sexa o alcance da norma e a quen, concretamente, se debe considerar “poboación involucrada” e polo tanto “ser escoitada”. Despois dun debate doutrinal bastante encendido, prevalece por último a posición pola cal son “involucrados” todos os electores dos Concellos implicados na fusión, e non soamente os normais contribuíntes⁶. Logo, outro argumento que requiriu máis dunha aclaración é o inherente á relación de sucesión entre as fontes, resolta á súa vez coa consideración que os actos normativos emanados do Concello ou dos Concellos extinguidos manteñan a súa propia eficacia (por virtude do principio xeral da continuidade do ordenamento) ata que non sexan eventualmente abrogados por un acto posterior emanado do novo Ente.

En definitiva, a nova estrutura constitucional remata, de acordo aos feitos, por atopar un equilibrio entre as instancias centralistas e instancias autónomas con toda vantaxe a favor das primeiras, e a descontinuidade co pasado revélase máis importante no plano das enunciacións do principio que non sobre o dereito vixente. Como proba do anterior, en diferentes oportunidades, a xurisprudencia xa sexa administrativa así como a constitucional daqueles anos non faltou en afirmar a natureza programática e a eficacia diferida das normas constitucionais sobre a autonomía⁷; e isto é aínda máis certo en canto se refire ao nivel subrexional, onde na práctica o texto único de 1934 segue a ser por longo tempo (substancialmente ata 1990) a fonte da estrutura organizativa da administración local e o único elemento de relevo de ruptura respecto á experiencia preconstitucional, susténtase na reintrodución dos institutos democráticos como o pluralismo dos partidos e a elección directa e por sufraxio universal dos representantes nas institucións locais.

Durante algúns decenios, ademais, os mesmos institutos do rexionalismo, que por outro lado representan o nivel de descentralización máis difundido e vigorosamente sancionado polo texto orixinal da Constitución, quedan conxelados nunha especie de *stand-by* que se resolve finalmente nos anos 70, coas primeiras eleccións dos Consellos rexionais (1970), a aprobación dos Estatutos ordinarios (1971) e de once decretos delegados que transfiren competencias de función ás Rexións (1972) e a emanación do d.P.R. 24 de xullo 1977 n. 616, que transfire novas competencias ás Rexións e, no ámbito destas, recorta algunhas funcións que son atribuídas ás Provincias e aos Concellos.

En realidade, esta fase de restruturación dos poderes locais caracterízase por ser intrinsecamente contradictoria. É verdade que aumentan as funcións das autonomías locais, pero isto non significa que se aumente, *ipso facto*, a autonomía local, entendida como principio xeral que governe o modo de relacionarse entre os diferentes niveis de goberno. Mentres que aumentan as funcións requiridas aos Concellos, pola contra, refórzanse tamén os outros aparatos administrativos cos cales os mesmos Concellos deben confrontarse, quere dicir Rexións e Provincias, e o camiño da implementación das autonomías rexionais atrae cara si importantes porcións de poder administrativo entre elas ás Provincias e, aínda máis, aos Concellos, non lles queda senón as faragullas. En paralelo, tamén os controis desde o alto vólvense menos incisivos: xa coa Constitución, en realidade, realizárase un primeiro elemento de ruptura con relación ao ordenamento pre-vixente, se ben o texto non sexa pródigo

6 Ver. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, citada, 997.

7 G. Vesperini, *Le Regioni e gli Enti locali*, en *Trattato di diritto amministrativo*, pag. 1937.

de disposicións en mérito á formulación orixinaria, o art. 100 institúe a Corte de contas, o art. 125 o control estatal de legalidade sobre os actos das Rexións e o art. 130 o control rexional de legalidade sobre os actos dos Concellos e das Provincias. O sistema dos controis, así como foi definido pola Constitución, nace entón fortemente baseado nunha idea de facer preventivos os controis, por outro lado que sexan sempre exercidos por organismos externos (a maxistratura fronte ao Estado, o nivel de goberno superior fronte ás Rexións, Provincias e Concellos); poderase tamén observar unha constante evolución no tempo, que levará por exemplo, a un importante reforzamento dos controis nos anos '70 (aínda que o verdadeiro cambio se verificará nos anos '90 coa introdución dos controis internos).

Todo isto, ademais, produce unha influencia aínda moi limitada sobre o número total dos Concellos, que continúa a non diminuír (en 1971 son máis ben 8.056 mesmo algún máis do dato verificado dez anos antes). O art. 117 Const., na súa formulación naquel momento vixente, dispoñía que fosen as Rexións, nos límites dos principios fundamentais establecidos con lei estatal, a dispoñer en mérito ás circunscricións territoriais dos Concellos. O xa mencionado d.P.R. 616/1977 en especial, atribuíu ás Rexións (art. 16) a competencia de determinar o ámbito territorial dos Concellos, a súa denominación, as súas sedes e, sobre todo, a «definición das relacións entre Concellos como consecuencia das modificacións territoriais».

Xa se observou que en Italia, naquel momento como tamén na actualidade, están presentes unha cantidade de micro-Concellos, e tamén se fixo evidente como a devandita estrutura urbanística es pouco eficiente xa sexa no plano da xestión económica así como a nivel da prestación de servizos aos residentes, finalmente, o lexislador achega ás Rexións o instrumento necesario para proceder a unha racionalización e, polo tanto, a unha superación (polo menos parcial) desta problemática, coa proba dos feitos, naqueles anos a devandita potestade lexislativa concorrente vén exercida moi raramente e a situación dos Concellos queda máis ou menos invariada. A única norma que se descobre destinada a non ser letra morta é a prohibición, no mesmo artigo, de instituír novos Concellos cunha poboación inferior a 5.000 habitantes, disposición que, se non axuda a resolver a situación, polo menos pon un freo ao preocupante declive do novo aumento do número total de Concellos que, como xa se observou, polos anos sesenta volvera aumentar.

As razóns dunha inercia deste tipo poden ser múltiples, pero, en primeiro lugar, pódese relevar unha especie de oposición ideolóxica cara calquera intención de reducir a esfera de autonomía das comunidades locais actuando unificacións de unidades territoriais de primeiro nivel —tal vez por unha forma de tutela, de apego ás particularidades e ás identidades individuais, tal vez porque calquera intervención desde o alto que signifique unha diminución das marxes de autodeterminación das periferias fai revivir aínda a lembranza do período autoritario— que é percibido como unha lesión ás prerrogativas históricas e ás tradicións culturais de cada unha das realidades comunais⁸; o feito é que nestes anos as Rexións cóidanse (tal vez por non querer furtar a susceptibilidade de intereses persoais) de exercer o poder que a Constitución e o lexislador lles outorgaron.

En efecto, non é unha casualidade, como confirmación, ao menos hipotética, de canto se sinalou apenas, que outros organismos locais que obteñen recoñecemento legal naqueles

8 Como observa G. Rolla, *Evoluzione do sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, en *Le Regioni*, 2000, n. 6, 996 sqts.

mesmos anos terán un destino de maior éxito. É o caso, por exemplo, das Comunidades de montañas (e a continuación, grazas a estas, das comunidades insulares), instituídas coa lei 3 de decembro 1971, n. 1102 e hoxe en día disciplinadas polo decreto legislativo n. 267/2000: trátase de «entes locais constituídos entre Concellos de montañas e parcialmente montañas, pertencentes tamén a diferentes provincias, para a valorización das zonas de montañas, para o exercicio das súas propias funcións, das funcións outorgadas e para o exercicio asociado das funcións municipais»⁹. É significativo que estea prevista a posibilidade de que unha Comunidade de montaña mute grazas a unha fusión dos Concellos que antes a constituían: neste caso, os recursos e as funcións atribuídas á Comunidade transferíanse automaticamente ao novo Ente municipal que xorde da fusión.

Logo os consorcios veñen dotados dunha nova e máis férrea disciplina a través das cales as Provincias e os Concellos (pero tamén outros Entes, como as comunidades de montañas, por exemplo) poden administrar e exercer funcións en forma asociada, dotándose dunha convención e dun estatuto, que debe necesariamente prever unha asemblea, na cal fagan parte representantes dos Entes en consorcio, e un consello de administración elixido pola asemblea coa función de aprobar os actos fundamentais.

Dúas rápidas reflexións pódense formular a propósito destas formas alternativas —respecto á fusión— de agregacións de entes. A primeira é a acentuada atención dirixida ao perfil funcional máis que estrutural da racionalización dos Entes: xa sexa comunidades de montañas que consorcios non desempeñan ningún papel na diminución dos números dos Concellos e Concellos-fragmentado, pero poden proporcionar efectos positivos ao garantir unha xestión máis eficiente das funcións destes Entes, con gran beneficio a favor dos cidadáns destinatarios dos devanditos servizos. A segunda observación segue directamente á primeira, e consiste en facer evidente que, aí onde a identidade do ente-Concello non se tocara, o lexislador ten espazos de manobra máis amplos para poder intervir na materia: pénsese na posibilidade, prevista polo decreto lei 267/2000, de reintroducir os consorcios obrigatorios, aí onde subsista un relevante interese público sobre a xestión conxunta dunha función ou dun servizo, de disciplinar posteriormente cunha lei rexional, cando en cambio a posibilidade de instituír “fusións obrigatorias” está excluída xa sexa do principio xeral do autogoberno local, así como tamén do preciso dispositivo constitucional anteriormente citado que quere que sexan “escoitadas” as poboacións involucradas.

En canto se refire estritamente ao tema das fusións dos Concellos, en todo caso, os anos ochenta transcorren na inercia pola carente aplicación do d.P.R. 616/1977, pero conclúense cun potencial momento precursor de radicais cambios. En efecto é promulgada a lei 8 de xuño de 1990, n. 142 que introduce unha nova norma en tema de fusión entre Concellos, nas intencións do lexislador disposto a facilitar e aumentar a utilización do devandito instituto.

O límite á institución de novos Concellos é aumentado e levado agora a 10.000 habitantes, a excepción, precisamente, do caso das fusións: o art. 11 prevé que as Rexións, logo de ter escoitado ás poboacións involucradas nas formas previstas pola lei rexional, podan modificar as circunscricións territoriais dos Concellos tamén baixo o devandito albor. Ás Rexións venlle solicitado redactar un plan quinquenal de modificación das circunscricións

9 Art. 27 c.1 d.l. n. 267/2000.

municipais e das fusións, incluíndo as transferencias das funcións administrativas que poden ser delegadas ás novas realidades, as fusións dos Concellos con menos de 5.000 habitantes son incentivadas a través das contribucións rexionais e as contribucións estatais extraordinarias, en medida equivalente ao tipo e á entidade das funcións transferidas.

O art. 26 prevé tamén unha ulterior posibilidade, a da Unión, por medio da cal dous ou máis Concellos poden exercer conxuntamente unha pluralidade de funcións ou servizos, con vistas a unha futura fusión, que necesariamente debe chegar a realizarse nun lapso de 10 anos, baixo pena de disolución da mesma Unión. Impostos, tarifas e contribucións sobre os servizos derogados pola mesma Unión fan parte das competencias das Unións. Os órganos electivos da Unión son o Consello, a Xunta e o Presidente, anticipación que reproduce a estrutura institucional dos Concellos, dos cales as Unións preséntanse entón como unha “clonación” de maiores dimensións territoriais, o cal, por outro lado, é coherente co esquema que ve á Unión como unha pasaxe intermedia e obrigada cara a disolución de cada unha das entidades municipais nunha nova entidade. Por outro lado, os Concellos gozan dunha certo marxe de manobra, desde o momento que a lei lles recoñece a facultade de instituír posteriores órganos e disciplinar formas de participación e representación dos Concellos participantes na unión ante o Consello.

En realidade, o deseño perseguido polo lexislador de 1990, é de evidencia inmediata, e parece tamén, nunha primeira lectura, ben equilibrado ao definir instrumentos coherentes cos obxectivos. O obxectivo, en canto interesa nesta sede, é esencialmente un: reducir a dispersión dos “Concellos fragmento” e as ineficiencias que do mesmo derivan. Son dous os instrumentos predispostos que agreden o problema desde dúas fronteas: por un lado, prevense, prohibindo a constitución de novos micro-Concellos, polo outro sánase a dispersión, ou inténtase facelo, predispoñendo institutos xurídicos de incentivo á unificación. Inserido neste deseño, o instituto da Unión de concellos é concebido entón «non tanto como unha forma estable de cooperación intercomunal seguindo o exemplo dos consorcios, senón como un estadio anticipador á fusión»¹⁰.

Tería sido unha alternativa, en efecto, prover *ex lege*, desde o alto, a unha redefinición total, simplificada e racionalizada, do marco da estrutura municipal no territorio nacional, porén, no debate que conduciu á aprobación da lei n. 142 prevaleceu un esquema dirixido a tutelar as instancias de autogoberno local (a lembranza das unificacións coactas, por outro lado, aínda que non pudiesen máis definirse presente na memoria, constituía en todo caso un precedente de evitar), coa convicción que, en todo caso, a nova norma tería marcado o punto inicial dun percorrido compartido cara devandita dirección¹¹.

17 unións (que involucran en total 68 Concellos) intercorrentes desde xuño de 1990 cando é aprobada a lei n. 142, ao mes de agosto 1999¹² non poden claramente definirse o viático dun brillante camiño cara a simplificación do completo esquema dos Concellos; polo contrario, un número tan exiguo determina unha grave perda para a política das fusións entre os Concellos en Italia. Moito mellor que quen sexa, recoñéceo o mesmo lexislador, quen despois de 10 anos, en 1999, actúa na materia e intervéñ coa lei n.265/1999 e logo

10 M. Dangelis, *Le unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, en L. do Federico, L. Robotti (curador), *Le associazioni fra Comuni. Forme organizzative, finanziamento, regime tributario*, Milano, Franco Angeli, 2008, 62.

11 Ver, L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna, il Mulino, 2000, 15 sgts.

12 Segundo o informe Formez *Indagine conoscitiva sulle unioni tra Comuni*.

co decreto legislativo n. 267/2000 (denominado Texto único das autonomías locais, a continuación Tuel), onde o *focus* se disloca sensiblemente das fusións ás unións como obxectivo final da política de racionalización polo elevado nivel de “fragmentación” dos Concellos. É un cambio de dirección que definir brusco é pouco: case parece que o lexislador renuncie ao proxecto perseguido ata hai pouco e alce a súa bandeira branca.

4 A reforma do Título V e o actual panorama normativo

En realidade, é necesario especificar, antes de todo, que os dous novos instrumentos normativos xorden nun período dun grandísimo fermento, en canto se refire ao dereito dos Entes locais, tanto que, precisamente mentres a lei 265 e logo o Tuel entran en vigor, está en camiño o *iter* parlamentario que levará dentro de pouco, no 2001, á aprobación da reforma do Título V da Constitución, que ten por obxecto precisamente «As Rexións, as Provincias, e os Concellos». Esta reforma é a punta do iceberg dun camiño iniciado anos atrás, que conduciu ás Rexións e aos Entes locais a adquirir unha sempre crecente autonomía financeira (a través dunha serie de disposicións varadas entre 1990 e 1997, que se referiron tanto ás Rexións como aos Concellos) e de goberno (coa introdución da fórmula electoral maioritaria e a prospectiva da elección directa do xefe do Executivo, en 1993 para os Concellos e as Provincias e en 1999 para as Rexións). Estes son tamén os anos da denominada “terceira descentralización” (é dicir dunha nova onda de transferencias de competencias administrativas do centro cara as periferias, despois das primeiras dúas fases que tiveran lugar en 1970-72 e 1075-77), actuado a través do decreto legislativo 31 de marzo 1998 n. 112, que transfire ás Rexións, Provincias, Concellos e outros Entes territoriais un conxunto de competencias normativas e administrativas sobre unha cantidade de ámbitos dun notable relevo, como, entre outros, sanidade pública, instrución, bens culturais, obras públicas e viais, e as funcións de organización e de todas as actividades instrumentais ao exercicio das funcións outorgadas.

Nos mesmos anos ve tamén a luz o “máximo federalismo con Constitución inmutada” introducido polas leis inspiradas e queridas polo entón ministro Franco Bassanini. A primeira destas, a lei do 15 de marzo de 1997, n. 59, introduce no ordenamento italiano o principio —ademais de clara matriz comunitaria— do achegamento do ente responsable do desempeño dunha función ou da erogación dun servizo ao cidadán. Vén desmontado o principio, ata agora vixente, da correspondencia entre competencia normativa e competencia administrativa, e os Entes locais —os Concellos en primeiro termo— atópanse proxectados inicialmente no cumprimento de funcións antes atribuídos tradicionalmente ao Estado, ao mesmo tempo, tamén os procedementos e a actividade administrativa en xeral seguen involucradas nunha profunda e compacta transformación, co obxectivo de facelas o máis lixeiras e áxiles posibles. En especial este último é o obxectivo feito propio pola denominada lei Bassanini-bis (lei 15 de maio 1997, n. 127, logo revisada parcialmente pola denominada Bassanini-ter, lei 16 de xuño 1998, n. 191), que contén normas dirixidas a conseguir a simplificación dos procedementos e a reorganización dos despachos. É esta unha época na cal aumentan notablemente as atribucións funcionais dos niveis de goberno periféricos, e é polo tanto coherente que se busquen tamén novas estruturas capaces de permitir un eficaz desempeño das devanditas tarefas.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

O punto apical deste proceso de reforma, en todo caso, é o xa mencionado novo Título V, no cal resaltan, para as finalidades do discurso que se está expoñendo, a equiparación dos Concellos a Rexións, Provincias, cidades metropolitanas e incluso ao mesmo Estado, como elementos constitutivos da República (art. 114 Const.); a confirmación do principio da atribución das funcións administrativas aos Concellos en forma de tendencia, agás a atracción destas cara o alto no caso for requirido polos principios de diferenciación, subsidiariedade e adecuación (art. 118 Const.); a abolición dos controis preventivos, por parte do Estado, sobre os actos administrativos dos Concellos e da figura do comisario de Goberno, o aumento das marxes de autonomía financeira tanto para as Rexións así como para os Entes locais (art. 119 Const.), e por ultimo, o recoñecemento da autonomía estatutaria e regulamentaria dos Entes locais (art. 114 Const.).

En extrema síntese, cómpre polo tanto subliñar que o clima no cal o lexislador pon en discusión as normas sobre as unificacións mudou sensiblemente respecto a dez anos atrás; mentres tanto iniciou, efectivamente, un percorrido de progresivo aumento dos espazos de autonomía e de autogoberno dos Entes locais, que elevaron a rango de entes parificados ao Estado, coa consecuente desaparición da relación xerárquica piramidal que caracteriza as relacións entre os diferentes Entes territoriais en vixencia polo texto orixinal da Constitución. Neste contexto, os espazos para proceder ás unificacións, se non son precisamente forzadas, en todo caso decididos desde o alto en virtude dun mecanismo semiautomático (como as fusións *ex lege* a dez anos desde a institución dunha Unión, previstas a partir de 1990) redúcense notablemente.

A lei 265/1999, entón, mantén intacta a competencia das Rexións en mérito á predisposición do programa de reordenación territorial, mentres que modifica precisamente as funcións e a mesma natureza do programa, o cal agora é fundamentalmente finalizado á determinación dos ámbitos preferenciais para a xestión supramunicipal asociada de funcións e servizos, a cal pode ser realizada «tamén» a través das Unións. No centro da nova normativa, entón, atópase o fin (é dicir a xestión conxunta dos servizos, nunha óptica de implementación da capacidade de erogar servizos ao cidadán) e non máis o medio (entendido como a fusión entre dous ou máis Concellos), tanto que, por unha parte, isto é facultativo (á constitución dunha Unión non debe seguir necesariamente, dentro de dez anos, a fusión dos Concellos participantes), e, polo outro, non é sequera o único medio realizable, como o deixa intuir a introdución do inciso “tamén”.

En canto ao tema das formas alternativas de agregación (merecen tamén polo menos unha mención os circundarios, que son reparticións no interior dunha Provincia, co obxectivo de organizar despachos e servizos, e os concellos e as circunscricións, que en cambio son formas de organización sub-municipais, respectivamente particións administrativas no interior dos devanditos Concellos que nacen precisamente de fusións, e organismos de xestión de servizos nos Concellos con poboacións superior a 100.000 habitantes) pódese observar como non faltan (algunhas, non moitísimas) suxestións de orixinalidade na lexislación rexional e dos Entes locais aos cales a Constitución atribúe a devandita competencia, para buscar novas solucións —evidentemente, diferentes das fusións que precisamente non parecen agradar aos administradores locais italianos— para aumentar a eficacia da acción administrativa dos entes locais. O último destes exemplos, no transcurso do tempo, chega da Provincia autónoma de Trento que coa actual lei provincial 15/2009 modificou a lei provincial 16 de xuño 2006, n. 3, titulada «Normas en materia de goberno da autonomía

do Trentino». Na súa actual formulación, esta lei transfere a potestade administrativa xeral —agás as cláusulas de reserva de competencia— da Provincia aos Concellos, que poden exercela tamén en forma asociada, servíndose eventualmente da figura apenas creada da Comunidade de val, un ulterior Ente intermedio —reservado a ocupar o lugar dos preexistentes territorios— para cuxo financiamento é introducido ademais un órgano adxunto (a conferencia dos alcaldes) non previsto anteriormente nin polo Estatuto da Provincia nin pola lei como antes fora formulada¹³.

É o caso, neste estadio, de formular algunhas palabras máis sobre o instituto da Unión e a prosecución que tivo o instituto para as reformas introducidas desde o 2.000 en adiante. Os datos dispoñibles, efectivamente, permítenos aseverar un aumento, case unha ascensión irresistible do instituto, que da estática apatía dos anos noventa álzase despois da aprobación da lei 265: a un ano da aprobación da nova normativa, as Unións de 17 convértense en 58 (e involucran 250 Concellos), e despois, de ano en ano, convértense en 138, 180, 222, 244 e luogo 251 no 2005 ata as 291 rexistradas no 2009, que comprenden en total a 1.368 Concellos e unha poboación acumulativa de 4.877.842 habitantes. Unha auténtica explosión, que se releva sobre todo no norte, onde está localizado o 55% das Unións (no sur están localizadas en cambio o 20%, no centro o 14% e o 11% nas illas), o cal por outro lado é coherente precisamente coa presenza naquela área da maior parte dos “Concellos fragmentos” italianos (se ben, por outro lado, é necesario facer notar que o instituto é aplicado tamén fóra das necesidades vinculadas á racionalización do tecido municipal, xa que soamente o 21% dos Concellos involucrados ten menos de 5.000 habitantes)¹⁴.

Un índice seguro de eficiencia desta forma de agregación é o exceso de funcións que son exercidas por intermedio da mesma: o informe do Anci do 2009 chega a catalogar 67 diferentes categorías, bastante heteroxéneas entre elas, que van da xestión dos acuedutos ao rexistro civil, dos xardíns de infancia ao catastro, do defensor cívico á edilicia sísmica, da xestión dos bens propiedade do Estado e patrimoniais ao mantemento das rúas, dos refectorios ao coidado dos xardíns, da Portelo Único para as empresas á Oficina única das licitacións, e outros. O número acumulativo dos servizos solicitados ás Unións estaban estimados en 318 no 2000 e no 2005 chegaron á cota de 2.090. En xeral, todas estas funcións poden reconducir a tres macro-categorías, a das fusións de goberno do territorio, a das funcións institucionais, e por último a dos servizos ás persoas, segundo a tipoloxía de funcións que chegan a ter un papel preponderante, cada Unión pode ser reconducida a unha das dúas principais tendencias que foron reportadas na doutrina¹⁵: por un lado, as denominadas «Unións di recursos e despachos», orientados prevalentemente á unificación de estruturas de carácter técnico-institucional e administrativo, e polo outro as denominadas «Unións de servizos», onde non muda a atribución de aparatos e despachos, que se manteñen baixo a dirección do mesmo Ente ao cal facían referencia antes da Unión, pero, en cambio, muda a xestión dos servizos, moitas veces externalizados e administrados por un terceiro suxeito diferente dos Entes que dan vida á mesma Unión.

13 Sobre o instituto das Comunidades de val ver S. Parolari, *Un'alternativa alla riduzione dei Comuni? A soluzione originale della Provincia autonoma di Trento*, en www.federalismi.it, 2009.

14 Todos estes últimos datos, actualizados ao 4-5-2009, foron publicados e elaborados pola *Direzione Centrale della Finanza Locale-Ministero dell'Interno* e publicados por ANCI-Area Piccoli Comuni/Unioni di Comuni e Associazionismo no informe que está a disposición *en-liña* no enderezo www.unioni.anci.it/documenti/quadro_sintesi040509.pdf.

15 Ver por exemplo F. Spalla, *L'accorpamento di Comuni in Europa e a controtendenza italiana*, en *Amministrazione*, 2006, 121 sgts., 126.

O Tuel prevé ademais e tamén formas de incentivación ao asociacionismo intermunicipal: en primeiro lugar, no art.5, está disposto que aos Entes que se unen correspondan os ingresos dos impostos, das tarifas, e das contribucións sobre os servizos a eles encargados, aínda que na práctica sexa unha usanza bastante difundida a simple transferencia ás Unións dos fondos correspondentes ás funcións desempeñadas¹⁶.

Considerando que a primeira Unión estivo instituída no Veneto en 1995 (cun certo retardo respecto á lei 142/1990) é claro que o período que vai ata o 2000 non reflicte sequera timidamente o *boom* que o instituto tería coñecido posteriormente nos anos seguintes, e se o número de Unións presentes no territorio italiano é mesmo máis que duplicado desde o 2000 ao 2001 a causa non pode ser senón unha, a introdución da nova disciplina contida na lei 265/1999 e no Tuel. Por un lado, é verdade que a nova disciplina dota á Unión de Concellos dun propio específico *status* institucional específico, elevándoo ao rango de Ente local, pero, por outro lado, parece que a decisiva clave sexa a abolición da obriga de proceder á fusión dentro de 10 anos desde a institución da Unión. Unha medida non soamente máis respectuosa dos espazos de autonomía dos Concellos senón sobre todo das instancias individuais de cada realidade. Parecería que, *ceteris paribus*, é apreciada en particular a posibilidade de dar vida a Unións "funcionais", que permitan administrar funcións e erogar servizos conxuntamente con outros Concellos (e a eficiencia desta solución está comprobada polo aumento exponencial dos casos nos cales esta vén a ser realizada), pero non "estruturais", é dicir que non necesariamente deban significar a perda da identidade de cada unha das comunidades.

Unha clamorosa suspensión do instituto da fusión, polo tanto, é que desde 1990 ao 2005 se verificaron soamente cinco fusións que involucraron en total 11 Concellos. En efecto, é fácil afirmar que as Unións ofrecen a *chance* de cumprir funcións máis eficaces, máis axetivamente e cunha considerable redución dos gastos, e ao mesmo tempo salvagardar as identidades (e os particularismos) municipais, pero, pola contra, foi tamén observado que o recoñecemento das Unións como Ente local móvese nunha oposta dirección respecto ás instancias de simplificación do aparato administrativo xa que, polo contrario, institúe un ulterior nivel¹⁷.

5 Observacións conclusivas

Ao rematar esta panorámica, necesariamente sintética dados o espazo e o tempo limitado, pero que, en todo caso, presentou todos os principais institutos da materia, pódense intentar algunhas observacións conclusivas.

O que é evidente, xa sexa desde unha sumaria inicial ollada á temática, é a aparente incapacidade do legislador italiano, xa sexa nacional así como de nivel rexional, de perseguir ao mesmo tempo a simplificación do panorama dos entes territoriais e a eficiencia da acción administrativa. Moitos dos institutos que se sucederon ata agora, sobre todo os máis recentes, efectivamente demostraron saber activar círculos virtuosos e mellorar o nivel dos servizos erogados polos entes involucrados, porén, ao mesmo tempo, non obteñen o obxectivo de simplificar o sistema dos Entes locais. Quen tivera unha mínima experiencia de crónicas

16 M. Dangelis, *Le unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, citada, 75-76.

17 Como observa F. Spalla, *L'accorpamento di Comuni in Europa e a controtendenza italiana*, citada, 126-127.

xornalísticas italianas, sabe ben canto o tema da multiplicación dos “Entes inútiles” sexa denunciado con forza, cada vez máis nos últimos anos, tamén por intermedio de ensaios divulgadores de grande éxito e que se advertiron con particular urxencia, probablemente un pouco máis por parte da opinión pública que non pola clase política, a cal, por exemplo, vacila e dubida en proceder á abolición das provincias, o nivel de goberno inmediatamente superior aos Concellos pero amplamente percibido como carente dunha utilidade concreta. É totalmente evidente que non ten sentido, por un lado, discutir sobre a abolición das provincias e, polo outro, instituir novos entes intermedios como Unións de Concellos e Comunidades de val: se colocar un freo á proliferación dos Entes territoriais debe ser un obxectivo das *policies* que debe ser perseguido de agora en adiante, as solucións actuadas ata agora non poden ser consideradas satisfactorias. Desde este punto de vista, o das fusións é un instituto non funxible, non sustituible por outras solucións pouco a pouco construídas, que tamén ofrecen eficiencia pero non da mesma maneira.

É tamén verdade, por outro lado, que nos anos noventa o lexislador italiano mostrara coraxe e capacidade, e non se pode definir a lei 142/1990 un exemplo de mal *drafting* normativo, as razóns do seu fracaso, e do abandono da política á cal estaba sometida, deben ser buscadas máis ben nunha tendencia atávica da sociedade italiana de tutelar as individualidades e os particularismos locais, comprendida a heráldica municipal. Evidentemente, desde o Renacemento á data este rasgo cultural e sociolóxico da Italia dos Concellos quedou bastante radicado tamén na sociedade contemporánea, e certamente non son moitos os instrumentos que o lexislador ten á súa disposición para impedir esta inclinación, posto que evidentemente as unificacións coactas non son o camiño sobre o cal encamiñarse novamente.

Porén non faltan, polo momento, mesas arredor das cales se discute sobre as novas posibles solucións imaxinadas: pénsese no deseño de lei constitucional n.1259, presentado no Senado o 2 de decembro 2008, o cal, ao propoñer unha «racionalización da organización territorial da República», considera tamén a necesidade de «reducir os niveis administrativos, [...] premiando, segundo o principio de subsidiariedade, a dimensión máis próxima ao cidadán tamén a través da promoción das fusións entre os concellos» e polo tanto incentivar «fusións voluntarias, carentes dunha supra-estrutura institucional sobre todo percibida como imposta». Pénsese, aínda, na lei 5 de maio 2009, n. 49, de recente mandato ao Goberno en materia de federalismo fiscal, a cal prevé tamén, no art. 12, c. 1, letra *f*, que entre os principios sobre os cales deben ser informados os decretos delegados apareza tamén «a disposición sobre as formas de premios para favorecer unións e fusións entre concellos, tamén a través do aumento da autonomía impositiva ou maiores alicuotas de participación conxunta nos tributos do erario».

Polo tanto, en ambos os dous exemplos citados búscanse camiños para facer este instituto máis “apetecible” para as realidades locais de canto non parecen durante a época dos precedentes intentos legislativos. Medidas fiscais con estímulos de premio poderían, efectivamente, facer surtir os efectos esperados, se se lograra dar vida a decretos que non baleiren de contido os principios establecidos no mandato, que respecten entón as indicacións máis formais pero e sobre todo, tamén o espírito.

Por outro lado, relevouse tamén a «escasa capacidade das mesmas Rexións de prospectar solucións innovadoras e orixinais respecto ás “liñas guías” ditadas polo lexislador nacional,

Regap

MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

limitándose sobre todo, agás nalgunhas excepcións, a unha disciplina analítica dos criterios de financiamento das formas de agregación intermunicipais»¹⁸, unha consideración que é atinada tanto para as Rexións con Estatuto ordinario canto para aquelas que teñen Estatuto especial; nun momento histórico no cal o termo “federalismo” non deixa de aparecer nas crónicas políticas cada vez que se afronta o tema das reformas institucionais, sería desexable unha implicación máis proactiva por parte destes Entes que se están a gañar unha posición, desde hai anos, de primeiro plano na vida política e social italiana.

Como última análise, a solución máis proficua, parecería sen dúbida a de “acompañar” a evolución do tecido social italiano, cunha política de incentivos á cooperación e á agregación, que poida facer menos dificultoso este camiño que sempre se demostrou, ata agora, moi accidentado.

18 M. Dangelis, M. Pellegrini, *L'unione dei Comuni: dal disegno do legislatore nazionale alle politiche regionali*, 1° Forum sull'Associazione comunale, Ancona, 2005, dispoñible en <http://opera.univpm.it/eventi/20050923/De%20angelis%20-%20Pellegrini.pdf>, 20.

As competencias locais tras a Lei de racionalización e sostibilidade da Administración local

Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

Local powers after the Act of rationalization and sustainability of local Government



LUIS MIGUEZ MACHO

Profesor titular de Dereito Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)
luis.miguez@usc.es

Recibido: 27/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local e o debate

Resumo: *Un dos obxectivos fundamentais da reforma da Lei de bases do réxime local levada a cabo pola Lei de racionalización e sostibilidade da Administración local é afrontar o problema que, a xuízo do lexislador, supoñían as duplicidades competenciais que se viñan producindo no ámbito local e o exercicio polos municipios das chamadas “competencias impropias”. Para iso, a reforma introduce profundos cambios no sistema competencial das entidades locais que se describen neste artigo desde unha perspectiva crítica, pois a efectividade destes resulta dubidosa pola deficiente técnica lexislativa empregada, produto en boa medida do atormentado proceso de elaboración seguido pola nova lei.*

Palabras clave: *Administración local, reforma local, competencias locais, concellos, deputacións provinciais, duplicidades competenciais, competencias impropias.*

Resumen: *Uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la Ley de bases del régimen local llevada a cabo por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local es afrontar el problema que, a juicio del legislador, suponían las duplicidades competenciales que se venían produciendo en el ámbito local y el ejercicio por los municipios de las llamadas “competencias impropias”. Para ello, la reforma introduce profundos cambios en el sistema competencial de las entidades locales que se describen en este artículo desde una perspectiva crítica, pues la efectividad de los mismos resulta dudosa por la deficiente técnica legislativa empleada, producto en buena medida del atormentado proceso de elaboración seguido por la nueva ley.*

Palabras clave: *Administración local, reforma local, competencias locales, ayuntamientos, diputaciones provinciales, duplicidades competenciales, competencias impropias.*

Abstract: *One of the fundamental objectives of the reform of the Act of bases of local government conducted by the Act of rationalization and sustainability of local government is addressing the problem which involved, in the opinion of the legislature, the jurisdictional overlaps in local government and the exercise by municipalities of the so called “improper powers”. For this purpose, the reform introduces major changes in the jurisdictional system of local*

government described in this paper from a critical perspective, since their effectiveness is questionable because of poor legislative technique used, largely the product of the tormented elaboration process followed by the new act.

Key words: *local government, local reform, local powers, municipalities, county councils, jurisdictional overlaps, improper powers.*

Índice: *1 Introducción. 2 O sistema de atribución de competencias ás entidades locais antes da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local. 2.1 Lexislación xeral de réxime local e lexislación sectorial. 2.2 As competencias propias dos municipios. 2.3 As competencias propias das provincias. 2.4 As competencias delegadas. 3 A crítica ao anterior sistema de competencias locais. 3.1 As chamadas “competencias impropias” dos municipios. 3.2 As duplicidades competenciais. 4 O sistema de atribución de competencias ás entidades locais tras a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local. 4.1 A modificación dos principios xerais do artigo 2 da Lei de bases do réxime local. 4.2 As limitacións á asunción de competencias non atribuídas especificamente por norma con rango de lei. 4.2.a) A limitación da cláusula xeral de competencia. 4.2.b) A derogación do artigo 28 da Lei de bases do réxime local. 4.2.c) As limitacións á iniciativa pública local na actividade económica. 4.3 A reformulación da lista de materias de interese municipal e as novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nesas materias. 4.3.a) A nova lista de materias de interese municipal. Consecuencias sobre os servizos mínimos obrigatorios. 4.3.b) As novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nas materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local. 4.4 O novo papel das Deputacións provinciais. 4.5 A nova regulación das competencias delegadas. 5 Crítica da reforma. 6 Conclusións*

1 Introducción

A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, preséntase no seu Preámbulo como unha reforma da lexislación básica de réxime local fundamentada no novo texto do artigo 135 da Constitución, que consagra a estabilidade orzamentaria como principio reitor da actuación de todas as Administracións públicas españolas¹. Entre as medidas que introduciu a reforma para garantir a sostenibilidade financeira das entidades locais nese marco de estabilidade orzamentaria, destaca especialmente a reordenación do sistema de competencias daquelas tal como estaba configurado pola Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local.

O Preámbulo da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local identifica dous obxectivos principais desa reordenación. Por unha parte, a aplicación do principio “unha Administración unha competencia” para evitar os solapamentos competenciais entre Administracións ata agora existentes. Segundo o propio Preámbulo, a duplicidade na prestación de servizos e no exercicio das competencias “fai que se difumine a responsabilidade dos gobernos locais no seu exercicio e se confunda cos ámbitos competenciais propios doutras Administracións Públicas, xerando, en non poucas ocasións, o desconcerto dos cidadáns que descoñecen cal é a Administración responsable dos servizos públicos”. Así mesmo, isto tería tamén repercusións sobre as propias Facendas locais, pois “nun momento no que o cumprimento dos compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridade, a Administración local tamén debe contribuir a este obxectivo racionalizando a súa estrutura, nalgunhas ocasións sobredimensionada, e garantindo a súa sostenibilidade financeira”.

1 Por iso, a disposición final quinta da Lei, cando enuncia os títulos competenciais nos que se basa esta, menciona, ademais do número 18 do artigo 149, apartado primeiro, da Constitución (bases do réxime xurídico das Administracións públicas), tradicionalmente invocado para fundamentar as competencias estatais sobre as bases do réxime local, o número 14 do mesmo precepto (Facenda xeral). Sobre a evidente conexión entre esta reforma e as esixencias da Unión Europea no marco da gravísima situación de crise de financiamento do sector público que se vivía no momento en que se emprendeu, véxanse as reflexións de Tomás FONT LLOVET e Alfredo GALÁN GALÁN en “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local*, 2013, páxs. 13 e segs.

O outro obxectivo sería evitar que “os Concellos presten servizos sen un título competencial específico que os habilite e sen contar cos recursos axeitados para iso, dando lugar ao exercicio de competencias que non teñen legalmente atribuídas nin delegadas e á duplicidade de competencias entre Administracións”. O lexislador márcase o propósito de que as entidades locais non volvan asumir competencias que non lles atribúe a lei e para as que non contan co financiamento axeitado. Por tanto, sinala o Preámbulo da Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local “só poderán exercer competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración Pública”.

Como complemento do anterior, a reforma ocúpase tamén do réxime de delegación de competencias nos municipios, supeditando esta a que vaia acompañada da correspondente dotación orzamentaria.

Outra das claves da reordenación competencial operada é o reforzamento das funcións das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes. A estas encoméndaselles a coordinación de determinados servizos mínimos nos municipios con poboación inferior a vinte mil habitantes, así como a prestación neste tipo de municipios de servizos de recadación tributaria, administración electrónica e contratación centralizada, e atribúeselles unha participación activa na elaboración e seguimento nos plans económico-financeiros e nos labores de coordinación e supervisión, en colaboración coas Comunidades autónomas, dos procesos de fusión de municipios.

Para analizar dunha maneira sistemática esta importante reordenación do sistema de competencias das entidades locais, desenvólvese en primeiro lugar unha síntese da situación anterior á Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local. Así, exporase a relación entre lexislación xeral de réxime local e lexislación sectorial na determinación das competencias das entidades locais tal como se viña entendendo ata esta reforma, ao igual que o réxime que existía para a atribución de competencias propias a municipios e provincias, para rematar cunha referencia á anterior regulación da delegación de competencias nas entidades locais. A continuación, abordaranse as críticas a este sistema competencial, que se centran, tal destaca o Preámbulo da Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local, nas que se deu en chamar “competencias impropias” municipais e nas duplicidades competenciais que se estarían producindo.

Sentada esta base, entrárase xa a estudar a reforma, a través de cinco puntos: a modificación dos principios xerais da atribución de competencias ás entidades locais consagrados no artigo 2 da Lei de bases do réxime local; as limitacións que se introducen á posibilidade de que as entidades locais, e, en particular, os municipios, asuman competencias que non lles foron atribuídas especificamente pola lei, limitacións que afectan á cláusula xeral que recollía o apartado primeiro do artigo 25 da Lei de bases, ao antigo artigo 28 da mesma (que foi derogado totalmente) e á iniciativa pública local na actividade económica; a reformulación da lista de materias de interese municipal do apartado segundo do artigo 25, que arrastrou tamén a da lista de servizos mínimos obrigatorios dos municipios do apartado primeiro do artigo 26, así como as novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nesas materias; o novo papel que se atribúe ás Deputacións provinciais e entidades equivalentes; e, por último, a nova regulación das competencias delegadas. Ese

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

estudo irá acompañado dunha reflexión crítica sobre o sistema competencial resultante e das conclusións que se poden extraer da análise realizada.

2 O sistema de atribución de competencias ás entidades locais antes da Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración local

2.1 Lexislación xeral de réxime local e lexislación sectorial

Como é ben coñecido, a Constitución española de 1978 recoñece a autonomía de municipios e provincias para a xestión dos seus respectivos intereses, pero non chega nin a esbozar sequera as competencias das entidades locais, de maneira que esta tarefa se remite por completo ao lexislador ordinario². Neste marco constitucional, víñase entendendo que é o lexislador ordinario, estatal ou autonómico, segundo o reparto de competencias que rexe entre estas dúas instancias da nosa organización territorial, quen determina en que vai consistir exactamente esa participación, tendo en conta os posibles intereses supralocais concorrentes no sector ou actividade de que se trate³.

Á súa vez, hai que ter en conta que a regulación do réxime local é en si mesma unha materia obxecto da distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades autónomas. Como consecuencia da posición que ocupan os entes locais na organización territorial española, esa competencia non se atribúe de maneira exclusiva a ningunha das dúas instancias superiores daquela, senón que é compartida. Os órganos xerais do Estado encárganse de ditar as bases do réxime local, ao abeiro da competencia décimo oitava do artigo 149, apartado primeiro, da Constitución (“bases do réxime jurídico das Administracións públicas”), mentres que ás Comunidades autónomas correspóndelles o desenvolvemento desas bases e a execución do conxunto da normativa de réxime local, é dicir, as funcións de tutela sobre os entes locais que subsistan pola súa compatibilidade coa autonomía local. Todo iso sen prexuízo de que de maneira excepcional os órganos xerais do Estado poidan reservarse algunhas desas facultades executivas por formar parte do básico⁴.

Isto presenta a cuestión da relación entre a lexislación xeral de réxime local e a lexislación sectorial. Pois ben, na concepción inicial da Lei de bases do réxime local, a primeira deseñaba as liñas xerais do sistema de competencias dos entes locais nos termos que se explicarán a continuación, mentres que era a segunda a que realmente concretaba as devanditas

2 O Tribunal Constitucional, xa desde a súa sentenza 32/1981, proclamou que “a autonomía local ha de ser entendida como un dereito da comunidade local a participar, a través de órganos propios, no goberno e administración de cantos asuntos lle atinxen, graduándose a intensidade desta participación en función da realización entre intereses locais e supralocais dentro de tales asuntos ou materias. Para o exercicio desa participación no goberno e administración en canto as atinxe, os órganos representativos da Comunidade local han de estar dotados das potestades sen as que ningunha actuación autónoma é posible”.

3 Unha síntese do sistema competencial das entidades locais vivente ata a actual reforma pode atoparse en Luis MIGUEZ MACHO, “El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289, 2002, páxs. 37-58, e, máis recentemente, en Marcos ALMEIDA CERREDA, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, *La planta del gobierno local*, coordinador Juan José Díez Sánchez, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, páx. 68 e segs.

4 Para unha análise exhaustiva da cuestión, cabe remitirse a Miguel SÁNCHEZ MORÓN, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, *Tratado de Derecho municipal*, dirixido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, terceira edición, Iustel, Madrid, 2011, páxs. 337-389.

competencias. A prevalencia da lexislación sectorial considerábase inevitable porque a lexislación xeral de réxime local non goza de rango supralocal no noso Ordenamento xurídico, malia certos intentos doutriniais por outorgarllle sobre a base do seu carácter de desenvolvemento directo do principio constitucional de autonomía local⁵. Con todo, esta prevalencia non era absoluta, por dous motivos: en primeiro lugar, porque os principios e normas xerais de réxime local poden reclamar unha superioridade sobre o resto da lexislación ordinaria na medida en que reflectan o contido que o Tribunal Constitucional atribuíu ao principio de autonomía local⁶ en segundo lugar, a Lei de bases do réxime local vincula ao lexislador autonómico debido ao seu carácter básico⁷.

Estas consideracións son esenciais para interpretar correctamente o artigo 2, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local, que na súa redacción orixinal establecía que “para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente ás entidades locais, a lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias, deberá asegurar aos Municipios, ás Provincias e ás Illas o seu dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, de conformidade cos principios de descentralización e máxima proximidade da xestión administrativa aos cidadáns”.

2.2 As competencias propias dos municipios

Polo que se refire aos municipios, a Lei de bases do réxime local recollía no seu artigo 25, apartado primeiro, unha cláusula de carácter xeral cuxa redacción orixinal dicía o seguinte: “o Municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias pode promover toda clase de actividades e prestar cantos servizos públicos contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal”. Este precepto, aínda que en aparencia só era un recoñecemento da capacidade dos municipios para realizar actividades e prestar servizos públicos, interpretouse como unha cláusula xeral de competencia sometida a dous límites, un explícito, a presenza do interese da comunidade local, e outro implícito, o respecto das competencias estatais e autonómicas⁸.

-
- 5 Sobre os fundamentos desta tese, véxase Luciano PAREJO ALFONSO, “La autonomía local en la Constitución española”, *Tratado de Derecho municipal*, dirixido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, terceira edición, Iustel, Madrid, 2011, páxs. 141-142.
- 6 Así o suxire José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR cando, en relación coa cláusula xeral de competencia municipal que, ao seu entender, consagraba o artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases de réxime local, defendía “a necesidade de realizar o contido do artigo 137 da Constitución como fundamento directo da competencia xeral municipal, da que o artigo 25.1º da Lei Básica sería, en consecuencia, a súa simple tradución lexislativa” (“El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de administración pública*, núm. 147, 1998, páx. 95).
- 7 Véxase Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR e Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Competencias y potestades de las entidades locales”, *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2010, páxs. 288 e segs. Para unha síntese do debate sobre a relación entre a lexislación básica de réxime local e a lexislación sectorial, véxase Luis ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, *Tratado de Derecho municipal*, dirixido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, terceira edición, Iustel, Madrid, 2011, páxs. 418 e segs.
- 8 Como di Francisco SOSA WAGNER, “hai que entender que existe no noso ordenamento unha *presunción de competencia* en favor do municipio sempre que se refiran a asuntos que directamente afectan ao círculo dos seus intereses, entendendo por tales aquelas tarefas ou cometidos que se fan presentes e poden ser resoltos dentro do espazo territorial do municipio sen que a simple proxección dun problema fóra das fronteiras municipais o convirta sen máis en supralocal” (*Manual de Derecho Local*, sexta edición, Aranzadi, Pamplona, 2001, páx. 61). Sobre os fundamentos constitucionais desta interpretación, véxase CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “El debate sobre la autonomía municipal”, cit., páxs. 92-94. Para a posición contraria, véxase José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, “Las competencias de las entidades locales”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, páxs. 80 e segs.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

Para o caso concreto das actividades económicas, a cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, completábase no artigo 86, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local co recoñecemento da iniciativa pública local na actividade económica, conforme ao artigo 128, apartado segundo, da Constitución, e previa tramitación do expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade da medida que regula o artigo 97 do texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local, aprobado polo Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. O propio texto refundido, no seu artigo 96, supedita o exercicio desta iniciativa pública local na actividade económica unicamente a que a actividade que se pretende desenvolver sexa de utilidade pública e se preste dentro do termo municipal e en beneficio dos seus habitantes, ao que a xurisprudencia engadiu o respecto das regras da libre competencia, que só se poden exceptuar nos supostos de servizos reservados ás entidades locais aos que se fará referencia máis adiante⁹.

Ademais destas cláusulas xerais, a Lei de bases do réxime local contiña no apartado segundo do seu artigo 25 unha lista de materias que a norma consideraba de interese da comunidade veciñal e nas que, en consecuencia, a lexislación estatal e autonómica tiña que atribuír necesariamente competencias aos municipios¹⁰. Aquí hai que aplicar as reflexións xa expostas sobre a maneira en que se entendía a relación entre a lexislación xeral de réxime local e a lexislación sectorial: en realidade, se esta última debía atribuír competencias aos municipios nas materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases de réxime local, non era só porque o dixese este precepto, senón pola innegable presenza do interese local en todas elas. Agora ben, a concorrencia dun interese local obriga ao lexislador a dar unha participación ou intervención aos municipios na xestión das materias que nos ocupan, pero non garante ningunha exclusividade competencial sobre elas e nin sequera facultades decisorias propias¹¹. Nesta liña, o artigo 62 da Lei de bases admite que “naqueles casos en que a natureza da actividade de que se trate faga moi difícil ou inconveniente unha asignación diferenciada e distinta de facultades decisorias na materia, as Leis reguladoras da acción pública en relación coa mesma asegurarán, en todo caso, ás Entidades locais a súa participación ou integración en actuacións ou procedementos conxuntamente coa Administración do Estado e/ou coa da Comunidade Autónoma correspondente, atribuíndolle a unha destas a decisión final”.

Algo similar ocorre coa atribución aos municipios da titularidade de determinados servizos públicos que a Lei de bases do réxime local leva a cabo dunha maneira implícita ou explícita. No primeiro caso están os servizos obrigatorios do artigo 26, apartado primeiro, e no segundo a reserva en favor das entidades locais das actividades ou servizos esenciais

9 Neste punto é imprescindible citar a coñecida sentenza da Sala 3ª do Tribunal Supremo de 10 de outubro de 1989, asunto “Iniciatives”.

10 Sobre a heteroxeneidade das materias contidas na lista orixinal do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, véxase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones Locales”, cit., páx. 417. Para unha crítica acerada deste sistema de lista de materias en vez de lista de competencias concretas, véxase Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, páxs. 153-154. O autor cualifica a técnica lexislativa que nos ocupa de “semellante ao que a patada a seguir é no rugby: cando un tema resulta polémico, a súa solución remítese a unha ou varias normas posteriores, saindo do paso mediante o emprego de fórmulas polisémicas que non satisfan a ninguén, pero que tampouco suscitan conflitos inmediatos en sede lexislativa” e considéraa “sinxelamente inadmisíble” por atoparse inspirada “na postergación do conflito e, en definitiva, na preguiza”.

11 Véxase Francisco LLISSET BORRELL, *Manual de Derecho Local*, 3ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos e de los Juzgados, Madrid, 2001, páxs. 496-497. Tal como sinala SANTAMARÍA PASTOR, a técnica da lista de materias conduciu “irremisiblemente ao resultado da minimización das competencias municipais” (“El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., páx. 153).

do antigo apartado terceiro do artigo 86¹². A titularidade local destas actividades implica en principio que os municipios son competentes para organizar a súa xestión e prestación, aínda que sempre nos termos establecidos pola lexislación sectorial relativa ás respectivas materias¹³. Non obstante, a falta de rango supralegal da Lei de bases do réxime local impide que esta poida garantir ese mínimo competencial fronte a dous tipos de determinacións do lexislador: eliminar a reserva, se se trata das actividades do antigo apartado terceiro do artigo 86, e trasladar a titularidade do servizo a outra Administración de ámbito territorial superior.

A competencia para tomar a primeira das decisións mencionadas corresponde ao lexislador estatal, posto que nos atopamos ante unha medida que afecta á ordenación xeral da actividade económica (artigo 149, apartado primeiro, décimo terceira, da Constitución). Con anterioridade á Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local foran liberalizados dos dous servizos inicialmente recollidos no artigo 86, apartado terceiro: os servizos mortuorios (artigo 22 do Real Decreto-Lei 7/1996, de 7 de xuño, sobre medidas urxentes de carácter fiscal e de fomento e liberalización da actividade económica) e o subministro de gas (disposición derogatoria da Lei 34/1998, de 7 de outubro, do sector de hidrocarburos).

En cambio, cando se trata de atribuír a titularidade do servizo a unha Administración de ámbito territorial superior en principio habería que atender á distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades autónomas vixente en cada materia. Porén, é discutible que o lexislador autonómico poda adoptar unha determinación deste tipo sen lesionar a competencia estatal para establecer as bases do réxime local, tanto se se trata de servizos que os municipios deben prestar obrigatoriamente de acordo co artigo 26, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, como se se trata dos servizos que reservaba ás entidades locais a redacción orixinal do apartado terceiro do artigo 86 daquela¹⁴.

O deseño das competencias municipais remataba na Lei de bases do réxime local co artigo 28, que habilitaba aos municipios para realizar actividades complementarias das propias doutras Administracións públicas nunha serie de ámbitos materiais (educación, cultura, promoción da muller, vivenda, sanidade e protección do medio ambiente) nos que, pola súa propia natureza, o lexislador consideraba conveniente que se sumasen os esforzos de todas as Administracións públicas territoriais¹⁵. A lexislación sectorial tiña que establecer as adecuadas medidas de coordinación, incluíndo, no seu caso, a atribución de poderes específicos de coordinación sobre as actuacións dos municipios ás instancias superiores

-
- 12 Para unha precisión dos conceptos de servizo público local, servizos mínimos ou obrigatorios e servizos reservados ás entidades locais, véxase Luis MIGUEZ MACHO, "Apuntamentos sobre o concepto de servizo público local na Lei de bases do réxime local", *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*, 2003, páxs. 271-290.
- 13 Por iso a xeneralidade da doutrina científica entende que os servizos mínimos encerran verdadeiras competencias municipais, agás no caso dos servizos de protección civil en municipios de máis de 20.000 habitantes e de protección do medio ambiente en relación cos de máis de 50.000, que en realidade son materias sobre as cales o lexislador sectorial terá que atribuírlles competencias a aqueles (véxase ORTEGA ÁLVAREZ, "Las competencias propias de las Corporaciones locales", cit., páxs. 433 e segs.).
- 14 Sobre o sucedido en Galicia co servizo público de depuración das augas residuais urbanas a raíz da Lei do Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto, que o declarou servizo de interese xeral da Comunidade autónoma, véxase Luis MIGUEZ MACHO e Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, "Protección da calidade das rías e ordenación do servizo público de depuración das augas residuais urbanas (Comentario á Lei do Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto)", *Revista Xurídica Galega*, núm. 36, 2002, páxs. 301-323. Posteriormente, a vixente Lei do Parlamento de Galicia 9/2010, de 4 de novembro, de augas de Galicia, clarificou as competencias sobre o servizo recoñecendo de novo a titularidade municipal do mesmo.
- 15 LLISSET BORRELL cualifica estas competencias de "mixtas" e caracterízalas porque "aluden a funcións, xeralmente, simultáneas que recaen sobre unha mesma materia e comportan unha cooperación necesaria, e non unha exclusión como nas competencias indistintas" (*Manual de Dereito Local*, 3ª edición, cit., pág. 507).

da organización territorial, para evitar que este desenvolvemento de actividades en concorrencia con outras Administracións condúcise a duplicidades ou contradicións na acción pública. Así o recoñece expresamente o artigo 10, apartado segundo, da Lei de bases, cando di que “procederá a coordinación das competencias das Entidades locais entre si e, especialmente, coas das restantes Administracións Públicas, cando as actividades ou os servizos locais transcendan o interese propio das correspondentes Entidades, incidan ou condicionen relevantemente os das devanditas Administracións ou sexan concorrentes ou *complementarios* dos destas”.

2.3 As competencias propias das provincias

A Lei de bases do réxime local tamén contiña unha cláusula xeral de atribución competencial en favor das provincias de réxime común. Atopábase nas letras c) e d) orixinais do seu artigo 36, apartado primeiro, que recoñecían competencia ás Deputacións provinciais para “a prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, no seu caso, supracomarcial” e para “en xeral, o fomento e a administración dos intereses peculiares da Provincia”. Pero, a diferenza do que ocorre cos municipios, a Lei de bases contiña nas letras a) e b) do mesmo precepto dous supostos que constituían verdadeiras atribucións competenciais concretas en favor das Deputacións provinciais e non simples enunciacións de materias que se entenden de interese provincial: “a coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e axeitada a que se refire o apartado a) de número 2 do artigo 31” e “a asistencia e a cooperación xurídica, económica e técnica aos Municipios, especialmente os de menor capacidade económica e de xestión”.

Esta diferenza das provincias con respecto aos municipios explícase por tratarse das Administracións locais cuxo acomodo no vixente sistema autonómico é máis difícil, ao atoparnos ante entidades de ámbito territorial bastante extenso, como o son tamén as Comunidades autónomas. A solución prevista inicialmente pola Lei de bases do réxime local para evitar colisións entre o desenvolvemento das Comunidades autónomas e a supervivencia das provincias como entidades locais era orientar a estas cara funcións de asistencia aos municipios, de acordo coa súa configuración constitucional como “corporacións de corporacións”¹⁶. Por ese motivo, o Tribunal Constitucional consideraba que as competencias das letras a) e b) do artigo 36, apartado primeiro, da Lei de bases eran o mínimo competencial indisponible sen o cal a garantía constitucional da autonomía provincial veríase conculcada¹⁷.

16 Véxase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, cit., páx. 416. Sobre a configuración actual da provincia como entidade local segue a ser útil a monografía de María Teresa CARBALLEIRA RIVERA *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

17 Así o di o fundamento xurídico segundo da sentenza 109/1998, de 21 de maio, segundo o cal “na provincia, en canto entidade local «determinada pola agrupación de municipios» (art. 141.1 CE), cuxa autonomía de trazos e perfís específicos respecto da autonomía municipal é a concernida neste proceso constitucional, cabe considerar como núcleo da súa actividade o apoio aos municipios radicados no seu ámbito territorial, a cargo das Deputacións Provinciais ou outras Corporacións de carácter representativo; actividade que se traduce na cooperación económica á realización das obras e servizos municipais, e que é levada á práctica a través do exercicio da súa capacidade financeira ou de gasto público por parte do ente provincial. É esta actuación cooperadora, pois, a que cabe identificar como o núcleo da autonomía provincial, de tal maneira que a ablación ou menoscabo substancial do devandito reduto indispoñible han de reputarse lesivos da autonomía provincial constitucionalmente garantida”.

2.4 As competencias delegadas

A delegación de competencias nas entidades locais está regulada nos artigos 7, apartado terceiro, e 27 da Lei de bases do réxime local. A redacción orixinal do primeiro deles limitábase a establecer con carácter xeral que as competencias delegadas se exercen nos termos da delegación e que esta pode prever técnicas de dirección e control de oportunidade, respectando en todo caso a potestade de autoorganización dos servizos da entidade local. O segundo, máis detallado, en principio aplicábase ás delegacións aos municipios da Administración xeral do Estado, ás Administracións das Comunidades autónomas e outras entidades locais, pero, en virtude da remisión que o artigo 37, apartado terceiro, da propia Lei de bases realiza ao precepto que nos ocupa, tamén se estende ás delegacións do Estado e as Comunidades autónomas ás Deputacións provinciais.

En substancia, o que recollía a redacción orixinal do artigo 27 da Lei de bases eran os orzamentos para que se puidese levar a cabo a delegación (que se refirise a competencias en materias que afectasen aos intereses propios da entidade local, que con iso se mellorase a eficacia da xestión pública e que se acadase unha maior participación cidadá); o contido mínimo da disposición ou acordo de delegación (alcance, contido, condicións e duración da delegación, control que se reservaría a Administración delegante e medios persoais, materiais e económicos que esta transferiría); as facultades que corresponderían en todo caso á Administración delegante (emanación de instrucións técnicas de carácter xeral e tutela mediante requirimentos de información, envío de comisionados, formulación de requirimentos de emenda de deficiencias, o poder de revogación da delegación ou de substitución no exercicio da competencia delegada e a resolución dos recursos administrativos contra os actos ditados en exercicio da competencia delegada); a necesidade de aceptación da delegación para a súa efectividade, salvo que por norma con rango de lei se impuxese obrigatoriamente; e o réxime xurídico de exercicio das competencias delegadas.

O punto máis conflitivo desta regulación era sen dúbida a previsión de que a delegación se puidese impoñer por norma con rango de lei, xa que encerraba o perigo de que neses supostos se acabase confundindo a delegación de competencias coa atribución de competencias propias ás entidades locais tamén por norma con rango de lei, cando o réxime xurídico de exercicio dunhas e outras competencias é completamente distinto¹⁸. Polo demais, só para o caso de imposición da delegación de competencias por norma con rango de lei contemplábase que a mesma fose acompañada da dotación ou o incremento de medios económicos para “desempeñalos” (sen que se soubese moi ben cal era o antecedente do pronome “os”; ¿os servizos delegados?). Agora ben, dificilmente esta previsión podía impoñerse ao propio lexislador estatal, polo que a súa eficacia quedaba restrinxida ao lexislador autonómico, ao que si vincula o carácter básico da Lei de bases do réxime local.

18 Como sinala Ramón PARADA VÁZQUEZ, en realidade “non é unha delegación a que este mesmo precepto contempla e que consiste nunha traslación de competencias imposta obrigatoriamente por lei, estatal ou autonómica” (*Derecho Administrativo, II, Organización y empleo público*, 20ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2008, páx. 58).

3 A crítica ao anterior sistema de competencias locais

3.1 As chamadas “competencias impropias” dos municipios

A primeira gran crítica ao sistema de competencias locais vixente antes da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local centrábase nas chamadas “competencias impropias” dos municipios. Non é fácil determinar que se entende por “competencias impropias”, pois trátase dun concepto máis político que propiamente xurídico. Na práctica política local úsase para facer referencia a aquelas competencias que implican unha participación municipal nas competencias doutras Administracións públicas, e que, a xuízo dos responsables políticos locais, carecen de financiamento axeitado: nelas incluíríanse, como exemplos paradigmáticos, as competencias que ostentaban os municipios en relación coa participación na xestión da atención primaria da saúde (redacción orixinal da letra i) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local) e coa cooperación coa Administración educativa na creación, construción e sostemento dos centros docentes públicos (redacción orixinal da letra n) do mesmo precepto), ou parte das que viñan exercendo no ámbito da prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social (redacción orixinal da letra k) do precepto citado), en especial a prestación de servizos sociais especializados¹⁹.

Porén, no anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local que o Goberno someteu (facultativamente) a ditame do Consello de Estado manexábase unha noción distinta de “competencias impropias”, considerando expresamente como tales, no novo apartado cuarto do artigo 7 da Lei de bases do réxime local, a aquelas competencias “distintas ás competencias propias e ás atribuídas por delegación”. Esta definición baseábase na consideración (incorrecta, como se dirá máis adiante) de que só son competencias propias as que foron obxecto de atribución específica por norma con rango de lei, de maneira que serían competencias impropias as que os municipios exercen ao abeiro da cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases, ou ao abeiro do antigo artigo 28 da mesma, como actividades complementarias das doutras Administracións públicas, ou mesmo as que se desenvolven en exercicio da iniciativa pública local na actividade económica, de acordo cos artigos 128, apartado segundo, da Constitución e 86, apartado primeiro, da Lei de bases, cando non teñen outra cobertura competencial máis específica. Non obstante, na redacción final do proxecto que se enviou ás Cortes eliminouse a expresión “competencias impropias”, dada a evidente imprecisión de que adoece, posta de manifesto polo ditame do Consello de Estado de 26 de xuño de 2013 (núm. de expediente 567/2013)²⁰.

19 Para un estudo exhaustivo dos conceptos, máis políticos que propiamente xurídicos, de “competencias impropias” e de “duplicidades competenciales”, pode acudirse á monografía de Alfredo GALÁN GALÁN *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2012, así como ás reflexións que desenvolve Francisco VELASCO CABALLERO en “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, páxs. 26 e segs. Como mostra da perspectiva que frecuentemente se adopta sobre a cuestión nas propias Administracións municipais, véxase Cayetano PRIETO ROMERO, “Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, páxs. 110 e segs.

20 O alto órgano consultivo sinala sobre este particular que “procede... obxectar que se consagre legalmente como expresión para denominar unha categoría formal de competencias a de «competencias impropias». Trátase, certamente, dun tertium genus distinto das competencias propias e das delegadas —de feito, non se atopan definidas como tales, senón só pola súa exclusión das outras clases de competencias— e, precisamente por iso e porque o anteproxecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, non parece apropiado acudir á devandita expresión para referirse a elas. Suxírese por iso asignarlles outra denominación (por exemplo,

En efecto, non fai falta un grande esforzo argumental para demostrar que a expresión “competencias impropias” é bastante desafortunada desde o punto de vista xurídico. As competencias dos municipios e das demais entidades locais, ou son propias, e entón se exercen en réxime de autonomía e baixo a responsabilidade da entidade local, tal como establece o artigo 7, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, ou son delegadas, e entón aplícaselles o réxime do artigo 27 desta. As competencias que supoñen a participación municipal no exercicio de competencias doutras Administracións non escapan a esta consideración, pois ou lles veñen atribuídas por algunha lei, ou lles foron expresamente delegadas ou, en último termo, atopan cobertura na cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases ou no antigo artigo 28 da mesma ou na iniciativa pública local na actividade económica. E nestes últimos casos, atoparíamonos a todos os efectos ante competencias propias exercidas en réxime de autonomía e baixo a responsabilidade do municipio, aínda que falte a atribución legal específica e só exista a cobertura xenérica que ofrecen os preceptos citados (que, polo demais e como é evidente, son tan normas legais como as que levan a cabo atribucións competenciais específicas)²¹.

Como xa se dixo, o problema fundamental das impropriamente chamadas “competencias impropias” é de financiamento, non de base competencial nin de réxime xurídico²². Por iso, as solucións posibles eran dúas: reformar o sistema de financiamento municipal para corrixir o problema, ou restrinxir o ámbito competencial dos municipios para privalos en todo ou en parte desas competencias. O camiño seguido pola Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local foi este último²³, pero o mesmo formula enormes dificultades. Se se retira total ou parcialmente aos municipios as competencias que supoñen participación nas competencias doutras Administracións, o problema de financiamento trasládase a esoutras Administracións, que terán que asumir cos seus orzamentos o custo das actividades ou servizos que se obriga a abandonar ás entidades locais, a non ser que se estea disposto a asumir a repercusión social e política que suporía a supresión daqueles. E en canto ás competencias exercidas sobre a base da cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local, ou da iniciativa pública local na actividade económica, sen dúbida poderase limitar a utilización desas cláusulas para o futuro, pero iso non resolve o problema de financiamento das actividades ou servizos que xa se viñan prestando sobre a base daquelas, salvo que, de novo, se opte pola supresión forzosa das actividades ou servizos concernidos.

competencias atribuídas ou competencias por atribución) ou simplemente identificalas como «competencias distintas das propias e das delegadas» (apartado VI.a) do Ditame de 26 de xuño de 2013).

- 21 Con toda razón sinala Francisco VELASCO CABALLERO que “se o art. 71 LBRL emprega o adxectivo de «propio» para referirse á titularidade (propia ou allea) dunha competencia, non é tecnicamente axeitado que a mesma lei empregue o adxectivo «propio» para un fin aparentemente distinto: para diferenciar entre competencias *precisas ou determinadas* e competencias xenéricas, universais ou xerais” (“La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, páx. 54).
- 22 Así o recoñece un dos autores dos borradores iniciais da reforma, o catedrático José Manuel DÍAZ LEMA, en “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, *Anuario del Gobierno Local*, 2012, páxs. 54 e segs. Véxanse tamén as reflexións de Manuel ARENILLA SÁEZ, Director do Instituto Nacional de Administración Pública, institución en cuxo seo se xestou a reforma, quen sinala que “é certo que os municipios españois non son o problema do endebedamento público, xa que en 2011 eran responsables do 5,2 por cento do total, pero desde un punto de vista competencial e financeiro a súa situación é insostible, xa que a medio prazo non poden contar con ingresos que garantan a prestación dunhas competencias en boa parte duplicadas coas comunidades autónomas”, e pon como exemplo prototípico de “competencia impropia” financeiramente insostible a relativa á prestación dos servizos sociais (“El nuevo sistema de competencias locales”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, páx. 18).
- 23 Véxase DÍAZ LEMA en “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, cit., páxs. 68 e segs.

3.2 As duplicidades competenciais

O fenómeno das duplicidades competenciais coincide parcialmente co das chamadas “competencias impropias”. Non todas as “competencias impropias” dan lugar a duplicidades, pero si é certo que, por definición, todas as duplicidades se detectan no ámbito de competencias das entidades locais compartidas ou concorrentes, segundo os casos, coas competencias doutras Administracións. A primeira situación, a de competencias compartidas que xeran duplicidades, prodúcese cando a propia lei chama ás entidades locais a participar no exercicio de competencias doutras Administracións sen deslindar ben as tarefas asignadas a cada unha (por exemplo, o que viña sucedendo na prestación de servizos sociais ou nas actividades complementarias das doutras Administracións públicas do antigo 28 da Lei de bases do réxime local). A segunda situación, a de actividades ou servizos que concorren sobre o mesmo obxecto sobre a base de títulos competenciais distintos xerando igualmente duplicidades, podería darse en supostos de utilización polos municipios da cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local ou de desenvolvemento da iniciativa pública local na actividade económica²⁴.

Agora ben, hai que facer notar que a percepción das duplicidades competenciais como problema céntrase sobre todo na actividade prestacional dos entes locais²⁵. Na actividade de policía ou intervención sobre as actividades privadas, cando unha mesma actividade está sometida á intervención concorrente de varias Administracións públicas iso atopa fundamento constitucional en que cada unha desas Administracións tutela intereses públicos territorialmente diferenciados. Por iso, o artigo 84, apartado terceiro, da Lei de bases do réxime local deixa claro que “as licenzas ou autorizacións outorgadas por outras Administracións Públicas non eximen aos seus titulares de obter as correspondentes licenzas das Entidades locais, respectándose en todo caso o disposto nas correspondentes leis sectoriais” e a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local o único que engadiu ao respecto, a través do apartado terceiro do novo artigo 84 bis, da Lei de bases, é que “no caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha Entidade Local e outra Administración, a Entidade Local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non se atopa xa cuberto mediante outra autorización xa existente”.

Na actividade prestacional, como xa se dixo ao falar do antigo artigo 28 da Lei de bases do réxime local, tradicionalmente tampouco se consideraba negativo o fenómeno da duplicidade competencial, senón, ao contrario, parecía conveniente que os distintos niveis administrativos se complementasen entre si á hora de ofrecer determinados servizos aos administrados, sobre todo aqueles que entran na ampla rúbrica dos servizos de carácter social e asistencial²⁶. Agora, porén, a concorrencia entre Administracións públicas no desenvolvemento deste tipo de actividades pasou a valorarse negativamente, polo impacto financeiro

24 Para precisar o concepto de “duplicidade competencial”, cabe consultar, ademais dos estudos de GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, cit., e VELASCO CABALLERO, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., o de FONT LLOVET e GALÁN GALÁN, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, cit., páxs. 24 e segs.

25 Véxase VELASCO CABALLERO, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., páx. 39.

26 Como sinala VELASCO CABALLERO, “o actual sistema competencial non só non se opón senón que *asume de forma estrutural as duplicidades*. Acepta que en momentos altos do ciclo económico as Administracións públicas expandan a súa actividade e se solapen coas actividades das demais” (“Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., páx. 42). O autor refírese, como é evidente, ao sistema competencial anterior á reforma.

que se presume ten e pola confusión que supostamente produciría ante os administrados ou que non estea claro cal é a concreta Administración responsable de cada servizo público.

A solución que propón a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local é novamente a restrición do ámbito competencial das entidades locais, en particular dos municipios: supeditación da utilización da cláusula xeral de competencia a criterios de sostenibilidade financeira e á inexistencia de simultaneidade na prestación do mesmo servizo con outras Administracións públicas, eliminación da lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local daquelas materias onde se detectaban duplicidades competenciais, prohibición expresa de que nas materias que subsisten se produza a atribución simultánea de competencias a varias Administracións públicas e, por último, derogación completa do artigo 28 da Lei de bases. Porén, non sería estraño que as duplicidades que se intentan evitar desta maneira reaparecesen a través da lexislación sectorial ou da lexislación autonómica de réxime local, pois ningunha cláusula da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local impide que, fóra das materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, se produzan supostos de atribución simultánea de competencias a varias Administracións públicas.

4 O sistema de atribución de competencias ás entidades locais tras a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local

4.1 A modificación dos principios xerais do artigo 2 da Lei de bases do réxime local

A primeira modificación que a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local introduce no sistema de competencias das entidades locais atinxe aos principios xerais recollidos no artigo 2, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local. Como xa se viu, ese precepto recolle o concepto de autonomía local construído pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional e as súas consecuencias desde o punto de vista da atribución de competencias ás entidades locais, e esa primeira parte mantense inalterada. O que se modifican son os principios que han de rexer a devandita atribución competencial. Ás directrices de que debe atenderse ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, uníanselles os principios de descentralización e máxima proximidade da xestión administrativa aos cidadáns; pois ben, o principio constitucional de descentralización non se modifica, pero a máxima proximidade convértese en proximidade sen máis e engádense os principios de eficacia e eficiencia e a nova directriz de que a atribución competencial debe facerse “con estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira”, en coherencia coa pretensión da reforma de fundamentarse no novo texto do artigo 135 da Constitución.

Non parece que esta reforma contradiga o principio de subsidiariedade territorial tal como se consagra no artigo 4, apartado terceiro, da Carta Europea de Autonomía Local de 15 de outubro de 1985, ratificada polo Reino de España o 20 de xaneiro de 1988. Segundo este precepto, “o exercicio das competencias públicas debe, de modo xeral, incumbir preferentemente ás autoridades máis próximas aos cidadáns. A atribución dunha competencia a

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

outra autoridade debe ter en conta a amplitude ou a natureza da tarefa ou as necesidades de eficacia ou economía”; por conseguinte, a inclusión no artigo 2, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local dos principios de eficacia (polo demais recollido tamén no artigo 103, apartado primeiro, da Constitución) e eficiencia, así como da necesaria suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira (que, á súa vez, desenvolve o artigo 135 da Constitución na súa nova redacción), resulta acorde tanto cos compromisos adquiridos internacionalmente por España en materia de autonomía local como co noso propio texto constitucional.

4.2 As limitacións á asunción de competencias non atribuídas especificamente por norma con rango de lei

4.2.a) A limitación da cláusula xeral de competencia

O teor literal do apartado primeiro do artigo 25 da Lei de bases do réxime local foi obxecto dunha reforma por parte da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local aparentemente nimia. Onde o precepto dicía que “o Municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias pode promover toda clase de actividades e prestar cantos servizos públicos contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal”, agora di que “o Municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover actividades e prestar os servizos públicos que contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal nos termos previstos neste artigo”.

Que se cambiara a redacción para que xa non se fale de “toda clase de actividades” nin de “cantos servizos públicos”, senón de “actividades” e “servizos públicos” sen máis, trasluce a intención do lexislador de restrinxir a virtualidade da cláusula, pero xuridicamente resulta irrelevante e non pode producir tal efecto restritivo por si mesmo. De maior transcendencia é o inciso final que se engadiu para limitar o uso da cláusula a “os termos previstos neste artigo”. Interpretado literalmente, implicaría que só nas materias e competencias ás que se refire o resto do artigo 25 os municipios poderían promover actividades e prestar servizos públicos sen atribución competencial específica, pero o caso é que, como se poderá comprobar, a propia Lei de bases do réxime local segue a contemplar a posibilidade de que, fóra deses supostos e doutros de atribución legal específica de competencias ou de delegación expresa de competencias, os municipios sigan a desenvolver actividades ou prestando servizos de interese para a comunidade veciñal. Ademais, unha interpretación como esa sería dificilmente conciliable co artigo 4, apartado segundo, da Carta Europea de Autonomía Local, que sinala que “as Entidades locais teñen, dentro do ámbito da lei, liberdade plena para exercer a súa iniciativa en toda materia que non estea excluída da súa competencia ou atribuída a outra autoridade”²⁷.

Desta maneira, a cláusula xeral de competencia pasou fundamentalmente a quedar recollida de forma implícita no novo apartado cuarto do artigo 7 da Lei de bases do réxime

27 Véxase Marcos ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013, páxs. 104-106, e “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, páxs. 121-124.

local, que, aínda que é certo que impón novos requisitos para a utilización da mesma, esténdea a todas as entidades locais e non só aos municipios²⁸. Interpretando o precepto *sensu contrario*, as entidades locais poden exercer competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación cando se cumpran dous requisitos: que non se poña en risco a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, e que non se incoorra nun suposto de execución simultánea do mesmo.

Esta regulación parte do erro conceptual, do que xa se falou ao tratar da noción de “competencias impropias”, de identificar competencias propias con competencias atribuídas de maneira específica por unha norma con rango de lei. En efecto, o que caracteriza ás competencias propias e as distingue das delegadas no artigo 7, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local, é que as mesmas se exercen pola entidade local en réxime de autonomía e baixo a súa propia responsabilidade, non que estean atribuídas de maneira específica por unha norma con rango de lei e non sobre a base dunha cláusula xeral (estas últimas actividades e servizos, como é evidente, tamén se desenvolven en réxime de autonomía e baixo a responsabilidade da entidade local). Ademais, a reforma esquécese dun requisito previo esencial para o uso da cláusula xeral, que, porén, se mantén no artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases, e é a relación que ten que existir necesariamente entre as actividades ou servizos que se pretendan desenvolver e o interese local, tal como se deduce do artigo 137 da Constitución, que vincula o recoñecemento constitucional de autonomía a municipios, provincias e Comunidades autónomas “á xestión dos respectivos intereses”.

En canto aos novos requisitos que impón o artigo 7, apartado cuarto, da Lei de bases, o relativo á inexistencia de duplicidades tense que constatar mediante un informe previo preceptivo e vinculante da Administración competente por razón da materia; en canto ao relativo á sostenibilidade financeira, esixe informe previo, igualmente preceptivo e vinculante, da Administración que teña atribuída a tutela financeira, que xeralmente será a autonómica²⁹. Cabe advertir que a inexistencia de duplicidades terá que referirse a actividades ou servizos que realmente se veñan realizando ou prestando no termo municipal por outra Administración pública, non ao mero feito da concorrencia competencial en abstracto, pois do contrario desvirtuaríase por completo a cláusula xeral de competencia e vulneraríase con iso a Carta Europea de Autonomía Local. Así dedúcese da propia referencia á “Administración competente por razón de materia” e tamén do segundo parágrafo do apartado

28 Co cal, como ben din FONT LLOVET e GALÁN GALÁN, “paradoxalmente... unha reforma que se marca como obxectivo a loita contra o fenómeno das competencias impropias, acaba solucionando —sequera parcialmente— un dos seus principais problemas, o da falta de título xurídico habilitante. E... estende a súa cobertura... xenericamente a todos os entes locais” (“La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, cit., páx. 33).

29 VELASCO CABALLERO tacha de inconstitucionais estes controis, xa que, aínda que puidesen considerarse unha forma de tutela de legalidade, que sería compatible coa autonomía local, ao seu xuízo supoñen unha tutela de carácter xenérico ou indeterminado sobre as entidades locais, proscriba polo Tribunal Constitucional desde a súa sentenza 4/1981 (véxase “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páx. 56); en sentido parecido, aínda que menos categórico, véxase ALMEIDA CERREDA, “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., nota 11, páx. 118. Porén, a argumentación é dúbida, porque os controis que nos ocupan só se aplican nos casos en que as entidades locais pretenden facer uso da cláusula xeral de competencia; depende, pois, como se interprete o que é unha tutela xenérica ou indeterminada por oposición a específica e concreta. A favor da constitucionalidade destes controis, véxase SANTAMARÍA PASTOR, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., páxs. 151-152, e María José ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, páx. 161. Pola súa parte, MORILLO-VELARDE PÉREZ, aínda que os considera excesivos “cando hai outros medios menos agresivos á autonomía”, non se pronuncia expresamente pola súa inconstitucionalidade (“Las competencias de las entidades locales”, cit., páx. 101).

cuarto do artigo 7, que establece que o exercicio destas competencias deberá realizarse nos termos previstos na lexislación do Estado e das Comunidades autónomas, presupoñendo que a actividade ou servizo que se implante ao abeiro da cláusula xeral incardinárase ordinariamente nalgunha das competencias de carácter sectorial do Estado ou da correspondente Comunidade autónoma. En definitiva, non sempre que se produce unha situación de concorrencia competencial hai duplicidade na realización dunha concreta actividade ou na prestación dun determinado servizo público, porque pode ser que esa actividade ou servizo non se viñese desenvolvendo no termo municipal pola Administración de ámbito territorial superior³⁰.

4.2.b) A derogación do artigo 28 da Lei de bases do réxime local

O artigo 28 da Lei de bases do réxime local foi derogado por completo pola Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local. O recoñecemento aos municipios da posibilidade de desenvolver actividades complementarias das doutras Administracións públicas nunha serie de ámbitos (educación, cultura, promoción da muller, vivenda, sanidade e protección do medio ambiente) sen un deslinde preciso das tarefas e responsabilidade de cada nivel da organización administrativa considérase unha das principais fontes das chamadas “competencias impropias” e das duplicidades competenciais que pretende evitar a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local.

Agora ben, a derogación deste precepto non é suficiente por si mesma para impedir a intervención dos municipios neses campos sen necesidade de atribución legal específica de competencias sobre os mesmos, porque esa intervención pode seguirse producindo a través da cláusula xeral de competencia das entidades locais xa estudada³¹. Así mesmo, tampouco implica a supresión automática das actividades que os municipios viñesen realizando ao abeiro do artigo derogado. Tal previsión non se recolle na Lei de modernización e sostenibilidade da Administración local e a transferencia de servizos e competencias a outras Administracións só se contempla para os servizos sociais e sanitarios, nos termos que se exporán cando se estude a reformulación da lista de materias de interese municipal do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, co que non afecta a todas as materias que enunciaba o artigo 28 desta última.

4.2.c) As limitacións á iniciativa pública local na actividade económica

De forma paralela á introdución do novo apartado cuarto do artigo 7 da Lei de bases do réxime local, tamén se modificou o apartado primeiro do artigo 86, que recoñece a iniciativa pública na actividade económica. Sorpreendentemente, eliminouse a referencia expresa ao artigo 128, apartado segundo, da Constitución e, ademais, o desenvolvemento desta iniciativa agora condiciónase a que estea garantido o cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria e da sostenibilidade financeira do exercicio das competencias da entidade local. A estes efectos, no expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade

30 Véxase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páxs. 159-160.

31 En efecto, destaca VELASCO CABALLERO que “malia a derogación do art. 28 da LBRL pola LRSAL, a «competencia complementaria» non desaparece por enteiro do sistema competencial local. As novas «competencias distintas das propias» (novo art. 7.4 LBRL) ocupan en parte o espazo funcional da «competencia complementaria» (“La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páx. 68).

da medida haberá de xustificarse que a iniciativa non xera risco para a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal (*sic*), e incorporarse unha análise do mercado, relativa á oferta e á demanda existente, á rendibilidade e aos posibles efectos da actividade local sobre a concorrencia empresarial³².

Son moi significativas as similitudes e diferenzas coas limitacións á cláusula xeral de competencia introducidas a través do novo apartado cuarto do artigo 7 da Lei de bases do réxime local. Como se pode observar, tamén neste caso se condiciona o desenvolvemento de actividades polas entidades locais a que non se poña en perigo a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda, hai que entender da entidade local de que se trate, por máis que o novo apartado primeiro do artigo 86 da Lei de bases fale literalmente de “Facenda municipal”. Porén, non se esixe que non se produzan duplicidades na realización da actividade económica en cuestión, probablemente porque, como xa se dixo, é na actividade prestacional en sentido propio onde máis preocupaba este fenómeno, non no desenvolvemento de actividades económicas de mercado. Así mesmo, a garantía do cumprimento do requisito da sostenibilidade financeira non se confía a un informe previo preceptivo e vinculante da Administración que exerza a tutela financeira sobre a entidade local, senón a un expediente tramitado e aprobado por esta última. De aí que o novo apartado terceiro do artigo 86 da Lei de bases do réxime local lexitime á Administración do Estado para impugnar os actos e acordos previstos no artigo cando incumplan a lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira; o que non entende ben é por que esa legitimación non se estende tamén expresamente á Administración que exerza a tutela financeira sobre a entidade local.

Por último, é igualmente destacable que o expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade da medida deba incorporar unha análise do mercado que analice, entre outros extremos, a eventual repercusión daquela sobre a competencia. Como xa se dixo, a xurisprudencia xa viña esixindo que o desenvolvemento deste tipo de actividades polas entidades locais respectasen as regras da libre e leal competencia, agás nos casos de exercicio en réxime de monopolio dos servizos reservados polo antigo apartado terceiro, agora apartado segundo, do propio artigo 86 da Lei de bases do réxime local.

4.3 A reformulación da lista de materias de interese municipal e as novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nesas materias

4.3.a) A nova lista de materias de interese municipal. Consecuencias sobre os servizos mínimos obrigatorios

A Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local levou a cabo tamén unha revisión de lista de materias nas que necesariamente a lexislación sectorial, estatal ou autonómica, debe atribuir competencias aos municipios, contida no artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local. A redacción do primeiro parágrafo do precepto modificouse un pouco, pero de maneira tan desafortunada que agora resulta gramatical-

32 Como sinala Luis Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, estes cambios están chamados a facilitar o control xurisdiccional da decisión de exercer a iniciativa pública local na actividade económica (“La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 232).

mente incoherente: “o Municipio exercerá en todo caso *como* competencias propias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, *nas* seguintes materias”. “Exercer” é verbo transitivo que require complemento directo e con esta redacción falta o devandito complemento; quizais o que quixo expresar o lexislador é que “o Municipio exercerá en todo caso competencias propias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, nas seguintes materias”³³.

En calquera caso, a revisión da lista de materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases parece movida por tres obxectivos principais: dotala de maior concreción, modernízala, tal como se viña reclamando polos xestores locais e a doutrina científica desde hai tempo, e eliminar as materias nas que se detectaban as famosas “competencias impropias” e duplicidades competenciais. A continuación exporase cada unha das materias resultantes e a súa relación coas que recollía a redacción orixinal do precepto que nos ocupa, así como os cambios concordantes que se levaron a cabo na lista de servizos mínimos obrigatorios do artigo 26, apartado primeiro, da Lei de bases:

- Urbanismo, que comprende proxecto, xestión, execución e disciplina urbanística, ao que se engade protección e xestión do patrimonio histórico, promoción e xestión da vivenda de protección pública con criterios de sustentabilidade financeira e conservación e rehabilitación da edificación. Neste grupo de materias reúnese unha parte das incluídas na redacción orixinal da letra c) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local (ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística; promoción e xestión de vivendas), coa materia da letra d) (patrimonio histórico-artístico), máis a conservación e rehabilitación da edificación, que antes non se mencionaba expresamente.
- Medio ambiente urbano, que comprende, en particular, parques e xardíns públicos, xestión dos residuos sólidos urbanos e protección contra a contaminación acústica, lumínica e atmosférica nas zonas urbanas. Parques e xardíns aparecían na redacción orixinal da letra d) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases e a xestión dos residuos sólidos urbanos estaba contemplada na letra l) como “servizos... de recollida e tratamento de residuos”; en cambio, a protección contra a contaminación acústica, lumínica e atmosférica nas zonas urbanas é unha materia nova, por máis que puidese entenderse incluída na máis xeral de protección do medio ambiente (redacción orixinal da letra f) do artigo 25, apartado segundo), que desaparece. Correlativamente, na lista dos servizos mínimos obrigatorios que deben prestar os municipios con poboación superior a cincuenta mil habitantes (letra d) do artigo 26, apartado segundo, da Lei de bases) substituíuse a referencia á protección do medio ambiente polo medio ambiente urbano.
- Abastecemento de auga potable a domicilio e evacuación e tratamento de augas residuais. Estas materias aparecían na redacción orixinal da letra l) do artigo 25, apar-

33 Doutrinalmente especulouse sobre se a nova lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local constitúe un *numerus clausus*, pero, á vista de todo o exposto neste traballo sobre os fundamentos constitucionais do sistema competencial das entidades locais e do propio teor literal do precepto (“o Municipio exercerá en todo caso”), a resposta non pode ser máis que negativa; véxase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páxs. 163 e segs.

tado segundo, da Lei de bases como “subministro de auga” e “rede de sumidoiros e tratamento de augas residuais”³⁴.

- Infraestrutura viaria e outros equipamentos da súa titularidade. Esta materia reúne desde unha perspectiva máis ampla outras que se atopaban dispersas na redacción orixinal do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local: pavimentación de vías públicas urbanas e conservación de camiños e vías rurais (letra d), servizos de limpeza viaria (letra l). A iso engádeselle a referencia xeral a “outros equipamentos”, onde haberá que entender incluídas todas as infraestruturas de titularidade municipal que non teñen acomodo nas demais materias do artigo 25, apartado segundo.
- Avaliación e información de situacións de necesidade social e a atención inmediata a persoas en situación ou risco de exclusión social. Esta materia substitúe á que se recollía na redacción orixinal da letra k) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases (prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social). Como xa se dixo, este é xustamente un dos ámbitos onde se detecta a presenza de “competencias impropias” e duplicidades competenciais e onde se manifesta máis cruamente a tendencia da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local de tratar de resolver o “problema” mediante a redución das competencias locais. De feito, a propia Lei de racionalización e sostenibilidade contén unha disposición transitoria segunda que establece que, con data de 31 de decembro de 2015, as Comunidades autónomas asumirán a titularidade das competencias que se prevían como propias do municipio relativas á prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social, e ameaza ás que non o fagan que, en tal caso, os servizos seguirán prestándose polo municipio, pero con cargo á Comunidade autónoma, de maneira que, se esta non transferise as contías precisas para iso, aplicaríanse retencións nas transferencias que lle correspondan por aplicación do seu sistema de financiamento³⁵.

Así mesmo, a reformulación das competencias municipais en materia de servizos sociais provocou a modificación correlativa da lista de servizos mínimos obrigatorios do artigo 26, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local. Na letra c) do precepto (servizos que deberán prestar os municipios con poboación superior a vinte mil habitantes) a mención aos servizos sociais substitúese agora por outra á avaliación e información de situacións de necesidade social e á atención inmediata a persoas en situación ou risco de exclusión social.

- Policía local, protección civil, prevención e extinción de incendios. A nova materia Policía local substitúe á relativa a seguridade en lugares públicos que encabezaba a lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local na súa redacción orixinal. En rigor, non se pode dicir que sexa o mesmo contar cun corpo de Policía local que exercer competencias en materia de seguridade en lugares públicos, pero non cabe dúbida de que sen Policía local mal se pode facer efectivas estas últimas competencias. Polo demais, a Policía local non só desenvolve funcións de seguridade cidadá,

34 Correlativamente, no artigo 26 da Lei de bases do réxime local o correspondente servizo mínimo obrigatorio pasa a denominarse tamén “abastecemento domiciliario de auga potable” e o artigo 86, segundo (antes terceiro), reserva ás entidades locais os servizos esenciais de “abastecemento domiciliario e depuración de augas”.

35 Para unha análise detallada desta disposición transitoria, véxase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., páxs. 113 e segs.

senón tamén as demais que recolle o artigo 53, apartado primeiro, da Lei orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Forzas e Corpos de Seguridade. En canto á protección civil, prevención e extinción de incendios, estaban recollidas na redacción orixinal da letra c) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases.

- Tráfico, estacionamento de vehículos e mobilidade, así como transporte colectivo urbano. Esta nova materia, que en realidade son dúas, abrangue a ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas que mencionaba a redacción orixinal da letra b) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, agora completada cunha referencia ao estacionamento de vehículos e outra xenérica á mobilidade, e o que na letra ll) do precepto se chamaba transporte público de viaxeiros. A denominación deste último coincide agora coa do servizo mínimo obrigatorio que deben prestar os municipios con poboación superior a cincuenta mil habitantes, de acordo coa letra d) do artigo 26, apartado primeiro, da propia Lei de bases.
- Información e promoción da actividade turística de interese e ámbito local. Con esta materia concrétese e detállase a máis xenérica referencia ao turismo que contiña a redacción orixinal da letra m) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local.
- Feiras, abastos, mercados, lonxas e comercio ambulante. A redacción orixinal da letra g) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases mencionaba como materias nas que a lexislación sectorial tería que atribuir competencias aos municipios abastos, matadoiros, feiras, mercados e defensa de usuarios e consumidores. A eliminación dos matadoiros, que se substitúen polas lonxas, non é excesivamente relevante, dada a tendencia actual á liberalización do sector³⁶ (como se verá, a principal consecuencia é que se traspasa ás Comunidades autónomas a inspección e control sanitario dos mesmos), pero si o é a supresión da referencia á defensa dos usuarios e consumidores, materia na que os municipios viñan exercendo competencias de acordo coa lexislación sectorial correspondente, normalmente autonómica. Porén, a diferenza do que sucede coa prestación de servizos sociais, neste caso non se prevé a transferencia das correspondentes competencias e servizos ás Comunidades autónomas, agás no relativo ao control de alimentos e bebidas, do que se falará máis adiante. Así mesmo, engádese unha referencia expresa ao comercio ambulante, respecto do cal a normativa reguladora do comercio interior sempre atribuíu competencias aos municipios.
- Protección da salubridade pública. Esta materia, antes recollida na letra h) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, mantense inalterada. Non obstante, hai que facer notar que se eliminou a mención ao control de alimentos e bebidas como servizo mínimo obrigatorio que tiñan que prestar todos os municipios con independencia da súa poboación, de acordo coa redacción orixinal da letra a) do artigo 26, apartado primeiro, da Lei de bases. En coherencia con esta previsión, a disposición transitoria terceira da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local establece que no prazo de seis meses desde a entrada en vigor da mesma, as Comunidades autónomas pasarán a prestar os servizos relativos á inspección

³⁶ Hai que facer notar que a reforma suprimiu da lista de servizos esenciais que o artigo 86, apartado segundo (antes terceiro), da Lei de bases do réxime local reserva ás entidades locais non só os matadoiros, senón tamén os mercados e lonxas centrais, no marco das tendencias liberalizadoras mencionadas.

e control sanitario de matadoiros, de industrias alimentarias e bebidas que ata ese momento viñeran prestando os municipios.

- Cemiterios e actividades funerarias. Esta materia tamén se mantén, aínda que agora se fala de “actividades” no canto de “servizos” funerarios (redacción orixinal da letra j) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases), sen dúbida como consecuencia da liberalización dos mesmos polo Real Decreto-Lei 7/1996, ao que xa se fixo alusión neste traballo.
- Promoción do deporte e instalacións deportivas e de ocupación do tempo libre. Esta materia reformúlase lixeiramente con respecto a como aparecía recollida na redacción orixinal da letra m) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, que dicía literalmente “actividades ou instalacións... deportivas: ocupación do tempo libre”.
- Promoción da cultura e equipamentos culturais. A cultura incluíase xunto co deporte e a ocupación do tempo libre na redacción orixinal da letra m) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases, polo que a materia se formulaba como “actividades ou instalacións culturais”. Como se pode observar, o cambio é pequeno.
- Participar na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria e cooperar coas Administracións educativas correspondentes na obtención dos soares necesarios para a construción de novos centros docentes, así como a conservación, mantemento e vixilancia dos edificios de titularidade local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria ou de educación especial. O ámbito da educación é, xunto co dos servizos sociais e a sanidade, outro dos característicos das “competencias impropias” municipais. Na redacción orixinal da letra n) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local considerábanse materias de interese municipal: a participación na programación da ensinanza, que se elimina radicalmente; a cooperación coa Administración educativa na creación, construción e mantemento dos centros docentes públicos, que se restrinxe á cooperación na obtención dos soares necesarios para a construción de novos centros docentes e á conservación, mantemento e vixilancia só dos edificios educativos que sexan de titularidade municipal (e sempre que estean destinados a centros públicos de educación infantil, primaria ou especial); a intervención nos órganos de xestión dos centros docentes públicos, que tamén se elimina; e, por último, a participación na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria que é a única parte do precepto que se mantén inalterada.

Sorprendentemente, a disposición adicional décimo quinta da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local establece que as normas reguladoras do sistema de financiamento das Comunidades autónomas e das Facendas locais fixarán os termos nos que as Comunidades autónomas asumirán a titularidade das competencias que se prevén como propias do municipios en relación con estas materias que a propia reforma considera de interese municipal. Non pode tratarse máis que dun erro, porque é claro que tal previsión carece de sentido³⁷.

37 Así o destacou ALMEIDA CERREDA, que fala con toda precisión de que “se trata dun incontestable suposto de antinomia normativa” (“La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páx. 155).

- Promoción no seu termo municipal da participación dos cidadáns no uso eficiente e sostible das tecnoloxías da información e as comunicacións. Esta é a única materia enteira nova que se inclúe na lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local e o seu sentido é difícil de apreender, porque non se trata de que se lle outorgue aos municipios competencias sobre as tecnoloxías da información e as comunicacións en xeral, senón só sobre algo tan limitado como a promoción da participación dos cidadáns no uso eficiente e sostible daquelas.

A todo o anterior hai que engadir a supresión total da participación na xestión da atención primaria da saúde (redacción orixinal da letra i) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local) como materia de interese municipal. De maneira similar ao que ocorría cos servizos sociais, unha disposición transitoria da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local, neste caso a primeira, regula a asunción destas competencias polas Comunidades autónomas. Porén, a redacción desta disposición está moito mellor perfilada que a relativa aos servizos sociais; distínguese entre a asunción polas Comunidades autónomas das competencias relativas á participación na xestión da atención primaria da saúde, que se produce inmediatamente tras a entrada en vigor da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local, e a asunción da xestión dos servizos asociados ás devanditas competencias sanitarias, que se producirá de forma progresiva, a razón dun vinte por cento anual, no prazo máximo de cinco anos desde a entrada en vigor da reforma, a cuxo efecto cada Comunidade autónoma elaborará un plan para a avaliación e reestruturación dos servizos. Finalmente, como no caso da transferencia dos servizos sociais, a sanción ás Comunidades autónomas que non executen este plan de asunción progresiva de servizos é que os mesmos seguirán prestándose polo municipio ou entidade local, pero con cargo á Comunidade autónoma, de sorte que se esta non transferise as contías precisas para iso aplicaríanse retencións nas transferencias que lles correspondan por aplicación do seu sistema de financiamento.

4.3.b) As novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nas materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local

A Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local introduciu tamén novas regras para a atribución de competencias aos municipios na lista de materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local. Tras a reforma, o apartado terceiro do precepto, en lugar de realizar unha remisión aos criterios xerais do artigo 2 da Lei de bases, como facía na súa redacción orixinal, esixe que se avalíe a conveniencia da implantación de servizos locais conforme aos principios de descentralización, eficiencia, estabilidade e sostenibilidade financeira. Francamente, é difícil de entender por que se mencionan só estes principios e non os demais do artigo 2 (características da actividade pública de que se trate, a capacidade de xestión da entidade local, proximidade, eficacia). Ademais, a través do novo apartado quinto do artigo introdúcese un criterio de atribución competencial que non se recolle no artigo 2, a inexistencia de duplicidades, pois esíxese que a lei garanta que “non se produce unha atribución simultánea da mesma competencia a outra Administración Pública”.

Pero a novidade máis importante que traeu a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local neste campo é a obriga de que as leis, sexan estatais ou autonómicas, que atribúan competencias aos municipios nas materias do artigo 25, apartado segundo,

da Lei de bases do réxime local prevexan a dotación dos recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira das entidades locais (é dicir, dos municipios, porque este precepto non é de aplicación a outras entidades locais), coa restrición engadida de que iso non pode levar consigo en ningún caso un maior gasto das Administracións públicas. Así o impón o novo apartado cuarto do artigo 25 da Lei de bases.

Para tratar de garantir que os anteriores criterios se cumpran, ese mesmo precepto dispón que esas leis vaian acompañadas dunha memoria económica que reflecta o impacto da atribución competencial sobre os recursos financeiros das Administracións públicas afectadas e o cumprimento dos principios de estabilidade, sostenibilidade financeira e eficiencia do servizo ou a actividade. No caso das leis estatais, o proxecto ten que ir acompañado tamén dun informe do Ministerio de Facenda e Administracións públicas. Non fai falta engadir que en realidade todas estas previsións só vinculan ao lexislador autonómico como lexislación básica estatal, non ao propio lexislador estatal, nin sequera aínda que se tratase de vincularlas ao artigo 135 da Constitución, dado que non parece posible soste que sexan unha consecuencia necesaria do mesmo.

4.4 O novo papel das Deputacións provinciais

As competencias provinciais básicas que enuncia o artigo 36, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local foron obxecto de dous procesos de reforma con respecto á redacción orixinal da lei: un, de menor entidade, levado a cabo no seu día pola Lei 57/2003, de 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local, e outro, de moito maior alcance, operado agora pola Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local.

Así, a competencia relativa á coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e axeitada a que se refire o artigo 31, apartado segundo, letra a), da Lei de bases do réxime local vese fortemente reforzada en relación cos servizos mínimos dos municipios de poboación inferior a vinte mil habitantes, nos confusísimos termos establecidos pola nova redacción do artigo 26, apartado segundo, da propia Lei de bases.

Segundo este último precepto, difícil de comprender e interpretar, nos municipios mencionados a Deputación provincial ou entidade equivalente “coordinará” a prestación dos servizos de recollida e tratamento de residuos, abastecemento de auga potable a domicilio e evacuación e tratamento de augas residuais, limpeza viaria, acceso aos núcleos de poboación, pavimentación de vías urbanas e alumeadado público; a cambio, elimínase a posibilidade de que os municipios solicitasen á correspondente Comunidade autónoma a “dispensa” da obriga de prestar os servizos mínimos cando, polas súas características peculiares, resultase de imposible ou moi difícil cumprimento o establecemento e prestación dos mesmos, prevista pola redacción orixinal do apartado segundo do artigo 26.

Pero o que a nova redacción do artigo 26, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local entende por “coordinar” non ten nada que ver co concepto de coordinación que emprega a propia Lei de bases en artigos como o 10 e o 59³⁸; aquí significa que a Deputación

38 Para unha síntese do concepto xenuino de coordinación aplicado ao ámbito local, véxase Fernando GARCÍA RUBIO, “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, páxs. 292 e segs., e Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS, “Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la

(ou entidade equivalente) propondrá ao Ministerio de Facenda e Administracións públicas que eses servizos os prestará ela mesma ou que se implantarán fórmulas de xestión compartida a través de consorcios, mancomunidades ou “outras fórmulas” (que non é doado imaxinar cales poderían ser), co cal non haberá coordinación ningunha, senón transferencia da xestión do servizo nun caso e xestión compartida no outro. O Ministerio decidirá sobre a proposta formulada previo informe preceptivo da Administración que exerza a tutela financeira dos municipios afectados (normalmente, a correspondente Comunidade autónoma), tendo en conta o obxectivo de reducir os custos efectivos dos servizos.

Agora ben, igualmente dise que a proposta da Deputación ou entidade equivalente deberá contar “coa conformidade dos municipios afectados”, de maneira que haberá que entender que, se estes non están de acordo, a indebidamente denominada coordinación verase frustrada. Pero, sendo isto así, non ten sentido que se requira autorización do Ministerio de Facenda e Administracións públicas, xa que, de existir conformidade dos municipios afectados, sempre sería posible delegar a xestión dos servizos á Deputación ou constituir voluntariamente unha mancomunidad ou consorcio sen ningunha intervención externa.

Así mesmo, tamén se di que, se o municipio xustifica ante a Deputación ou entidade equivalente que pode prestar os servizos cun custo efectivo menor que o derivado da forma de xestión proposta por aquela, aquel poderá asumir a prestación e coordinación dos servizos en cuestión, no caso de que a propia Deputación ou entidade equivalente o considere acreditado. Esta cláusula é igualmente incomprensible, porque ao municipio, para seguir prestando o servizo, en realidade abóndalle con non outorgar a súa conformidade á transferencia da xestión á Deputación ou á constitución da mancomunidad ou consorcio; tampouco se entende ben que sexa a Deputación ou entidade equivalente a que decida se está acreditado que o municipio poida prestar os servizos cun custo efectivo menor, cando é o Ministerio quen ha de decidir sobre a forma de xestión proposta pola Deputación ou entidade equivalente. Xa para rematar, hai que preguntarse que significa exactamente iso de que o municipio poderá asumir non só a prestación dos servizos, senón tamén “a coordinación dos mesmos”. A quen se supón que vai coordinar o municipio?³⁹.

Pola súa parte, a prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, no seu caso, supracomarcal da letra c) do artigo 36, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local agora esténdese ao fomento ou, no seu caso, coordinación da prestación unificada de servizos dos municipios do seu respectivo ámbito territorial. En particular, obrígase ás Deputacións provinciais a asumir a prestación dos servizos de tratamento de residuos nos municipios de menos de cinco mil habitantes e de prevención e extinción de incendios nos

Administración Local”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, páxs. 279-280.

39 As incoherencias da nova redacción do apartado segundo do artigo 26 da Lei de bases do réxime local foron amplamente destacadas pola doutrina científica; véxanse, entre outros, VELASCO CABALLERO, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páxs. 70 e segs., ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páxs. 173 e segs., e José Antonio MORENO DE MOLINA e Antonio VILLANOVA CUEVAS, “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitres Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, páxs. 198 e segs.). Tamén o Consello de Estado, no seu ditame de 22 de maio de 2014, expediente núm. 338/2014, emitido con carácter previo á formulación dun conflito en defensa da autonomía local contra a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local por un conxunto de municipios, concluíu que “a desafortunada configuración técnica dos parágrafos segundo e terceiro do artigo 26.2 da LBRL fai perentoria unha reforma legislativa que aclare os termos da actual regulación e, en particular, o alcance da expresión «conformidade dos Municipios afectados»” (apartado V.B).⁸³, do Ditame).

de menos de vinte mil habitantes, cando estes non procedan á súa prestación (novo inciso final do artigo 36, apartado primeiro, letra c), da Lei de bases do réxime local), así como á prestación dos servizos de administración electrónica e a contratación centralizada nos municipios con poboación inferior a vinte mil habitantes (artigo 36, apartado primeiro, letra g), da Lei de bases).

En estreita relación con todo o anterior, encoméndase ás Deputacións o seguimento dos custos efectivos dos servizos prestados polos municipios da súa provincia, de tal maneira que cando unha Deputación detecte que estes custos son superiores aos dos servizos coordinados ou prestados por ela, ofrecerá aos municipios a súa colaboración para unha xestión coordinada máis eficiente dos servizos que permita reducir estes custos (artigo 36, apartado primeiro, letra h), da Lei de bases do réxime local). Esta previsión debería estar vinculada á nova redacción do apartado segundo do artigo 26 da Lei de bases, xa analizada, pero non se establece expresamente ningunha remisión ou concordancia entre ambos os dous preceptos.

Atribuíuse tamén ás Deputacións provinciais a coordinación mediante convenio coa Comunidade autónoma respectiva da prestación do servizo de mantemento e limpeza dos consultorios médicos nos municipios con poboación inferior a cinco mil habitantes (artigo 36, apartado primeiro, letra i), da Lei de bases do réxime local).

A asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica aos municipios, especialmente os de menor capacidade económica e de xestión (artigo 36, apartado primeiro, letra b), da Lei de bases do réxime local), dirixirse preferentemente ao establecemento e axeitada prestación dos servizos mínimos, de acordo co novo apartado terceiro do artigo 26 da Lei de bases. Ademais, inclúe agora obrigas máis concretas para as Deputacións: a garantía en todo caso nos municipios de menos de mil habitantes da prestación dos servizos de secretaría e intervención (novo inciso final do artigo 36, apartado primeiro, letra b), da Lei de bases) e a asistencia na prestación dos servizos de xestión da recadación tributaria, en período voluntario e executivo, e de servizos de apoio á xestión financeira dos municipios con poboación inferior a vinte mil habitantes (artigo 36, apartado primeiro, letra f), da Lei de bases).

En relación con esa asistencia e cooperación, debe sinalarse que se asigna ás Deputacións provinciais o exercicio de funcións de coordinación nos casos previstos no artigo 116 bis da Lei de bases (artigo 36, apartado primeiro, letra e). Segundo o apartado terceiro dese precepto, as Deputacións asistirán ao resto das Corporacións locais e colaborarán coa Administración que exerza a tutela financeira na elaboración e o seguimento da aplicación das medidas contidas nos plans económico-financeiros; en particular, proporán e coordinarán as medidas recollidas nos devanditos plans cando teñan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse o plan económico-financeiro, así como outras medidas supramunicipais distintas que se tivesen previsto, incluído o seguimento da fusión de entidades locais que se tivese acordado⁴⁰.

Para rematar, xa a Lei de medidas para a modernización do goberno local engadira como nova competencia mínima das Deputacións provinciais a cooperación no fomento do des-

⁴⁰ Para unha análise detallada destas novas competencias das Deputacións provinciais, cabe remitirse ao estudo de Amparo KONINCKX FRASQUET e María José ALONSO MAS "Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales", *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, páxs. 251 e segs.

envolvemento económico e social e na planificación no territorio provincial, de acordo coas competencias das demais Administracións públicas neste ámbito (artigo 36, apartado segundo, letra d), da Lei de bases do réxime local). A reforma levada a cabo a través da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local mantén esa competencia e potencia de facto ao eliminar a cláusula xeral de competencia provincial relativa ao fomento e a administración dos intereses peculiares da provincia que se recollía na letra e) da redacción anterior do artigo 36, apartado primeiro, da Lei de bases⁴¹.

4.5 A nova regulación das competencias delegadas

A Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local revisou en profundidade o réxime xurídico da delegación de competencias ás entidades locais, co aparente obxectivo de potenciala como alternativa aos casos que se rexistraban de asunción de competencias propias por aquelas, especialmente os municipios, sen unha delimitación clara das tarefas encomendadas a cada nivel da organización territorial e sen financiamento axeitado. En definitiva, trátase doutra medida dirixida a combater as chamadas “competencias impropias” e as duplicidades competenciais⁴².

A reforma acada en primeiro lugar ao apartado terceiro do artigo 7 da Lei de bases do réxime local, que contén as disposicións xerais sobre as competencias atribuídas por delegación ás entidades locais. A este apartado engadíuselle a previsión expresa de que o Estado e as Comunidades autónomas, no exercicio das súas respectivas competencias, poderán delegar nas entidades locais o exercicio das súas competencias, pero, como noutros casos xa analizados neste traballo, atopámonos cunha disposición cuestionable desde o punto de vista técnico. Por unha parte, non só a Administración xeral do Estado e as Administracións das Comunidades autónomas poden delegar competencias nas entidades locais, senón tamén unhas entidades locais a outras de distinto nivel territorial, polo que non parece correcto que se mencione unicamente ás primeiras. Por outra parte, é evidente que calquera delegación de competencias faise no exercicio das competencias de quen delega, co que o inciso engadido é redundante, incluso desde o punto de vista gramatical, ao repetir na mesma frase que Estado e Comunidade autónoma poden delegar “no exercicio das súas... competencias” “o exercicio das súas competencias”.

Outra novidade é que a previsión nas delegacións de técnicas de dirección e control de oportunidade (ás que agora se suman as de control de eficiencia) convértese en obrigatoria, pois xa non se di que a delegación as “pode prever” senón que as “preverán”. Ao mesmo tempo, elimínase a referencia ao necesario respecto por parte de tales técnicas da potestade de autoorganización dos servizos da entidade local, supresión que é censurable porque a autonomía local esixe o respecto das facultades de autoorganización das entidades locais aínda cando estas exerzan competencias por delegación doutras Administracións públicas.

Con todo, os cambios máis importantes son os que se introduciron no artigo 27 da Lei de bases do réxime local. A cláusula xa estudada que di que “o Estado e as Comunidades Au-

41 Tal é a conclusión á que chegan KONINCKX FRASQUET e ALONSO MAS tras analizar detidamente a cuestión en “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, cit., páxs. 246 e segs. Polo demais, hai que lembrar que a nova redacción do artigo 7, apartado cuarto, da Lei de bases do réxime local supón a extensión da cláusula xeral de atribución competencial tamén ás provincias.

42 Sobre esta finalidade da reforma do artigo 27 da Lei de bases do réxime local, véxase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páx. 179.

tónomas, no exercicio das súas respectivas competencias, poderán delegar nos Municipios o exercicio das súas competencias” pasa a encabezar o artigo, coa consecuencia de que as previsións deste agora son xa non son directamente aplicables ás delegacións aos municipios por parte doutras entidades locais. De feito, estas delegacións quedan sen regulación na Lei de bases do réxime local, o cal é chamativo, porque tampouco se prohíben expresamente. En cambio, como non se modificou a remisión do artigo 37, apartado terceiro, da Lei de bases, ao artigo 27, este segue a ser de aplicación ás delegacións do Estado e as Comunidades autónomas ás Deputacións provinciais.

Os orzamentos para que a delegación sexa posible deixan de ser que a mesma se faga en materias que afecten aos intereses propios da entidade local, que con ela se mellore a eficacia da xestión pública e que se alcance unha maior participación cidadá, pois agora o que se esixe é que a delegación mellore a eficiencia da xestión pública, contribúa a eliminar duplicidades administrativas e sexa acorde coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira. Non se entende en absoluto esa substitución duns criterios por outros; ben podían terse engadido as novas esixencias sen eliminar as antigas, que eran axeitadas e razoables⁴³. Ademais, na realidade hai un orzamento máis, pero, como outra mostra da deficiente técnica lexislativa da reforma, non se enuncia cos demais no parágrafo segundo do apartado primeiro do artigo 27 da Lei de bases do réxime local, senón ao final dos parágrafos terceiro e cuarto: que a delegación non supoña ou leve consigo un maior gasto para as Administracións públicas. Para garantir o respecto de todos estes requisitos, a delegación deberá acompañarse dunha memoria económica onde se xustifique o seu cumprimento, así como o impacto da mesma no gasto das Administracións públicas afectadas.

O contido mínimo da disposición ou acordo de delegación mantense, con dúas pequenas correccións. A primeira consiste no establecemento dunha duración mínima da delegación, cinco anos, enténdese que sen prexuízo das previsións que o propio artigo contén sobre revogación das delegacións e a renuncia ás mesmas polos municipios. A segunda é a precisión de que o control que se reservará a Administración delegante é de eficiencia, malia que xa se viu que o artigo 7, apartado terceiro, da propia Lei de bases do réxime local fala ademais de control de oportunidade.

Introducíronse tamén dous novos apartados no artigo 27 da Lei de bases do réxime local, que pasan a ser o segundo e o terceiro. O segundo impón que cando o Estado ou as Comunidades autónomas deleguen en dous ou máis municipios da mesma provincia unha ou varias competencias comúns, a devandita delegación deberá realizarse seguindo criterios homoxéneos e engade que a Administración delegante poderá solicitar a asistencia das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes para a coordinación e seguimento destas delegacións. Pero sen dúbida a novidade máis importante é o apartado terceiro, pois nel pódese atopar boa parte da explicación desta reforma do réxime xurídico da delegación de competencias nos municipios.

43 En particular, como sostén ALONSO MAS, “sorprende... que desaparecera do texto legal a esixencia... de que as competencias delegadas se refiran a materias que afecten aos intereses propios dos municipios” (“El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páx. 180). A autora engade que “aínda que posiblemente debería entenderse que esta esixencia segue implícita —tampouco parece que teña sentido que un concello acepte a delegación se a mesma en absoluto concirne aos seus intereses— algúns dos supostos contidos na lista parecen apuntar noutra dirección”, e cita como exemplo a posibilidade de delegar nas entidades locais a recadación e liquidación de tributos estatais e autonómicos (ob. cit., páx. 180).

Este apartado prevé que a Administración do Estado e as das Comunidades autónomas poderán delegar (aquí non se di expresamente que aos municipios) unha serie de competencias concretas que se enuncian nunha lista exemplificativa (“entre outras”). Como xustificación desta previsión méncionanse unha serie de obxectivos que non coinciden exactamente cos requisitos que o apartado primeiro do propio artigo establece como orzamentos necesarios de toda delegación de competencias nos municipios: evitar duplicidades administrativas si está no apartado primeiro, pero non o están mellorar a transparencia dos servizos públicos e o servizo á cidadanía nin contribuir aos procesos de racionalización administrativa, xerando un aforro neto de recursos (no apartado primeiro fálase máis en xeral de mellorar a eficiencia da xestión pública e esíxese que a delegación non leve consigo un maior gasto das Administracións públicas, non que supoña un aforro).

Se se analizan as competencias da lista recollida no novo apartado terceiro do artigo 27 da Lei de bases do réxime local, atopámonos con que moitas delas están relacionadas con materias suprimidas do artigo 25, apartado segundo, ou coas do derogado artigo 28⁴⁴:

- A vixilancia e control da contaminación ambiental e a protección do medio natural relaciónase coa protección do medio ambiente que se mencionaba na redacción orixinal dos artigos 25, apartado segundo, letra f), 26, apartado primeiro, letra d), e 28.
- A prestación dos servizos sociais, promoción da igualdade de oportunidades e a prevención da violencia contra a muller relaciónanse coa prestación dos servizos sociais da redacción orixinal dos artigos 25, apartado segundo, letra k), 26, apartado primeiro, letra c), e 28, e coa promoción da muller que mencionaba este último.
- A conservación ou mantemento de centros sanitarios asistenciais de titularidade da Comunidade autónoma ten que ver coa participación na xestión da atención primaria da saúde da redacción orixinal do artigo 25, apartado primeiro, letra i).
- A creación, mantemento e xestión das escolas infantís de educación de titularidade pública de primeiro ciclo de educación infantil (que non forma parte da educación obrigatoria) está vinculada á prestación de servizos sociais dos artigos 25, apartado segundo, letra k), 26, apartado primeiro, letra c), e 28, así como á educación que mencionaba este último.
- A realización de actividades complementarias nos centros docentes está igualmente vinculada á educación do artigo 28.
- A inspección e sanción de establecementos e actividades comerciais relaciónase coa defensa de usuarios e consumidores do artigo 25, apartado segundo, letra g), e co control de alimentos e bebidas do artigo 26, apartado primeiro, letra a).
- A cooperación coa Administración educativa a través dos centros asociados da Universidade Nacional de Educación a Distancia volve relacionarse coa educación mencionada no derogado artigo 28.

44 Así o observa ALMEIDA CERREDA en relación coas competencias relacionadas cos ámbitos da educación, a saúde e sanidade e os servizos sociais en “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páxs. 141-142.

Así pois, parece que se trata de conseguir que as competencias que os municipios veñen exercendo nestes ámbitos deixen de ser “impropias” (é dicir, propias sen delimitación clara de tarefas con outras Administracións nin financiamento axeitado) e pasen a ser expresamente delegadas polas Administracións competentes de ámbito territorial superior⁴⁵.

Na lista do novo apartado terceiro do artigo 27 inclúense tamén competencias sobre certas materias que seguen estando na lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local:

- A xestión de instalacións culturais de titularidade da Comunidade autónoma ou do Estado, con estrita suxeición ao alcance e condicións que derivan do artigo 149, apartado primeiro, vixésimo oitava, da Constitución, relaciónase coa promoción da cultura e equipamentos culturais da nova redacción do artigo 25, apartado segundo, letra m). Resulta un tanto difícil de entender a referencia á “estrita suxeición ao alcance e condicións que derivan do artigo 149.1.28ª da Constitución Española”, porque ese precepto o único que di é que é competencia do Estado a “defensa do patrimonio cultural, artístico e monumental español contra a exportación e a expoliación; museos, bibliotecas e arquivos de titularidade estatal, sen prexuízo da súa xestión por parte das Comunidades Autónomas”.
- A xestión das instalacións deportivas de titularidade da Comunidade autónoma ou do Estado, incluíndo as situadas nos centros docentes cando se usen fóra do horario lectivo relaciónanse coa promoción da cultura e equipamentos culturais da nova redacción do artigo 25, apartado segundo, letra l).
- A promoción e xestión turística coincide amplamente coa información e promoción da actividade turística de interese e ámbito local da nova redacción do artigo 25, apartado segundo, letra h).

Por último, non teñen cabida nin nas vellas nin nas novas listas de materias de interese municipal a liquidación e recadación de tributos propios da Comunidade autónoma ou do Estado, a comunicación, autorización, inspección e sanción dos espectáculos públicos, a inscrición de asociacións, empresas ou entidades nos rexistros administrativos da Comunidade autónoma ou da Administración do Estado e a xestión de oficinas unificadas de información e tramitación administrativa, aínda que son ámbitos sobre os que os municipios, en especial os de maior poboación, viñan reclamando tradicionalmente exercer competencias.

En calquera caso, a utilidade do novo apartado terceiro do artigo 27 da Lei de bases do réxime local é discutible. Dado que non obriga ás Administracións estatal e autonómica a delegar aos municipios as competencias que enuncia e non limita a estas a posibilidade de delegación, acaba sendo unha mera suxestión do lexislador. Polo demais, tampouco impide que esas mesmas competencias poidan ser atribuídas aos municipios como propias ben pola lexislación sectorial, estatal ou autonómica, ben pola lexislación autonómica de réxime local, co que a prioridade que o precepto parece querer outorgar á delegación de competencias non está en absoluto garantida.

45 ARENILLA SÁEZ fala de “fomentar unha segunda descentralización aos municipios” como obxectivo da reforma neste punto (“El nuevo sistema de competencias locales”, cit., páx. 39).

Debido ao engadido destes dous novos apartados segundo e terceiro ao artigo 27, o antigo apartado segundo, que contiña as facultades de tutela que ostenta a Administración delegante, converteuse no apartado cuarto, conservando a mesma redacción, agás un par de matices mínimos de redacción (elimínouse o “en todo caso” que encabezaba o apartado e cambiouse o verbo “emanar” por “ditar”).

Así mesmo, o antigo apartado terceiro, relativo á necesidade de aceptación do municipio interesado para a efectividade da delegación e da previa consulta e informe da Comunidade autónoma (agás que esta fose a Administración delegante), pasa a ser o novo apartado quinto, pero neste caso con modificacións substanciais. En efecto, o informe da Comunidade autónoma suprimíuse e a salvidade que se establecía ao cumprimento deses requisitos para os casos de imposición da delegación por norma con rango de lei tamén desaparece, de maneira que agora se establece simplemente que “a efectividade da delegación requirirá a súa aceptación polo Municipio interesado”. Así obviase a confusa modalidade de delegación de competencias por norma con rango de lei que aparecía na redacción orixinal do artigo 27 da Lei de bases do réxime local e que, como xa se dixo, encerraba o risco de que se confundisen as competencias delegadas por lei coas competencias propias, que tamén se atribúen ás entidades locais mediante ese instrumento normativo.

Pero sen dúbida a novidade máis relevante da reforma introducida no artigo 27 da Lei de bases do réxime local é o novo apartado sexto. A obrigatoriedade de que a delegación de competencias vaia acompañada dos medios económicos necesarios para o seu desempeño, que antes só se establecía para os casos de imposición daquela por norma con rango de lei, agora convértese nun requisito xeral das delegacións de competencias nos municipios por vía administrativa, so pena de nulidade. En concreto, dispónse que “a delegación haberá de ir acompañada en todo caso do correspondente financiamento, para o cal será necesaria a existencia de dotación orzamentaria axeitada e suficiente nos orzamentos da Administración delegante para cada exercicio económico, sendo nula sen a devandita dotación”⁴⁶. Ademais, no caso das delegacións levadas a cabo polas Comunidades autónomas, fáctase aos municipios para compensar automaticamente o incumprimento polas mesmas das obrigas financeiras que asumiran con outras obrigas financeiras que os propios municipios teñan fronte a elas. A isto úneselle o sistema de retencións nas transferencias do Estado ás Comunidades autónomas que o novo artigo 57 bis da Lei de bases do réxime local obriga a prever neste tipo de delegacións en garantía do cumprimento das obrigacións financeiras ou compromisos de pagamento asumidos polas Administracións autonómicas.

A penúltima novidade que introduce a reforma no artigo 27 da Lei de bases do réxime local, a través do seu novo apartado sétimo, é a obriga de que a disposición ou acordo de delegación estableza as causas de revogación ou renuncia da delegación. Esta previsión está mal situada sistematicamente, porque debería aparecer no parágrafo terceiro do apartado primeiro, dentro do contido necesario da disposición ou acordo de delegación. Polo demais, é dubidoso que sexa preciso especificar as causas de revogación, xa que esta se atopa regulada directamente no apartado cuarto do artigo 27, xunto coas demais facultades de tutela da Administración delegante. En canto á renuncia, se se parte de que toda delegación de competencias ha de ser aceptada polo municipio interesado, parece que a

46 Sobre as dificultades interpretativas que formulan estas previsións e, en especial, a relativa á nulidade das delegacións que non vaian acompañadas da correspondente dotación orzamentaria, véxase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páxs. 183 e segs.

mesma debería ser igualmente libre. Porén, obrígase a precisar as causas de renuncia e a incluír entre elas o incumprimento das obrigas financeiras por parte da Administración delegante e a imposibilidade por circunstancias sobrevidas de que o municipio desempeñe a delegación sen menoscabo do exercicio das súas competencias propias, o cal deberase xustificar suficientemente.

Para rematar, no último apartado do artigo 27, agora o oitavo, mantense a previsión de que as competencias delegadas se exercen de acordo coa lexislación do Estado ou das Comunidades autónomas, pero suprímese o inciso que engadía “ou, no seu caso, a regulamentación aprobada pola Entidade local delegante”, en coherencia coa desaparición do artigo de toda referencia ás delegacións dunhas entidades locais a outras.

5 Crítica da reforma

Deixando a un lado as deficiencias concretas de técnica lexislativa que se foron sinalando nas páxinas anteriores, e que probablemente sexan produto do atormentado proceso de elaboración e aprobación polo que pasou a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local, a principal crítica que se pode formular á reforma levada a cabo no sistema de competencias das entidades locais é a incongruencia dos obxectivos da mesma co resultado que se desprende da nova redacción dada á Lei de bases do réxime local. No caso dos municipios, tratábase fundamentalmente de consagrar como regra xeral a atribución específica de competencias con delimitación clara das tarefas encomendadas a estas entidades locais e garantías de financiamento suficiente, tanto se as competencias son atribuídas como propias mediante norma con rango de lei nas materias delimitadas pola lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, como se se delegan a través dunha disposición ou acordo administrativo, preferentemente nas materias enunciadas polo artigo 27, apartado cuarto, da Lei de bases. Pola contra, a asunción “espontánea” de competencias sobre a base de cláusulas xerais quedaría sometida a fortes restricións. Porén, este deseño presenta evidentes problemas, que xa se adelantaron ao tratar os conceptos de “competencias impropias” e de duplicidades competenciais.

Polo que se refire ás competencias que os municipios viñan exercendo sobre a base da cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local, o da iniciativa pública local na actividade económica, a reforma non regula coa claridade que sería desexable a aplicación dos novos criterios que se introducen ás actividades ou servizos xa implantados. Debería terse previsto, a través das correspondentes disposicións transitorias, un prazo para a revisión desas actividades ou servizos e as consecuencias dunha avaliación negativa das mesmas de acordo cos novos criterios. Ao non terse feito así, córrese o risco de que a reforma só teña eficacia para o desenvolvemento de novas actividades ou servizos, pero non afecte ás xa implantadas; a lexislación autonómica que se dite en desenvolvemento da reforma podería encher esta lagoa, aínda que non hai ningunha garantía de que o vaia facer⁴⁷. Só no caso das entidades locais que teñen que formular un plan económico-

⁴⁷ Así, no caso de Galicia, a disposición adicional primeira da Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, sinala con toda claridade que “as competencias atribuídas ás entidades locais pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, continuarán exercéndoseas elas, rexéndose pola indicada lexislación ou, no seu caso, polo dereito estatal aplicable como supletorio, sen prexuízo do disposto nas disposicións adicionais cuarta e quinta sobre a asunción pola Comunidade Autónoma das competencias relativas á educación, saúde e servizos sociais”.

financeiro por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, do obxectivo de débeda pública ou da regra de gasto imponse como medida necesaria que hai que incluír no devandito plan a “supresión das competencias que exerza a Entidade Local que sexan distintas das propias e das exercidas por delegación” (novo artigo 116 bis, apartado segundo, letra a), da Lei de bases do réxime local).

En canto ás competencias propias atribuídas especificamente por lei, tras a reforma a Lei de bases do réxime local sinala, como polo demais facía desde a súa primeira redacción, que determinadas materias son de interese municipal e que nas mesmas de maneira necesaria o lexislador sectorial debe atribuír competencias aos municipios, ao que agora se engadiron os requisitos e condicións que ha de cumprir a devandita atribución competencial (con eficacia para o lexislador autonómico, porque o lexislador estatal non pode vincularse a si mesmo). Porén, o que a reforma non fai, nin podería facer en caso ningún, é impedir que o lexislador sectorial, sexa estatal ou autonómico, ou o lexislador autonómico de réxime local identifique como de interese municipal outras materias non recollidas no artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local e atribúa nelas competencias propias aos municipios: o que Marcos ALMEIDA CERREDA denominou atinadamente “competencias propias suplementarias”, por oposición ás competencias propias necesarias, que serían as que recaen sobre as materias enunciadas polo artigo 25, apartado segundo da Lei de bases do réxime local⁴⁸.

A atribución das competencias propias suplementarias non se rexería polas regras do devandito artigo⁴⁹, co que nelas poderíamos volvernos atopar coas duplicidades competenciais, a falta de garantías de financiamento suficiente e todos os demais problemas que a reforma pretendía atallar. Para evitalo teríanse que ter establecido unhas regras xerais para a atribución por lei de competencias propias aos municipios que non se aplicasen só ás materias da lista do apartado segundo do artigo 25 da Lei de bases do réxime local. Sería posible discutir, *lege ferenda*, se iso está ao alcance do lexislador básico do réxime local, pero *lege lata* o único que se pode constatar é que non se fixo. E sendo isto así, non se lle ve moito futuro á pretensión da reforma de favorecer a delegación de competencias como alternativa á atribución de competencias propias aos municipios.

Pero as inconsistencias da reforma non rematan aquí. Non só é que non se consiga evitar que se reproduzan os problemas que se pretenden superar, senón que se afronta dunha maneira moi parcial a realidade de que as atribucións competenciais que non cumpren os requisitos de especificidade, delimitación clara de tarefas entre Administracións públicas e financiamento suficiente para o exercicio das competencias non se liquidan polo mero

48 Véxase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., páxs. 102 e segs., e “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páxs. 115 e segs.

49 Para a opinión contraria, fundada tanto na interpretación sistemática do artigo 25, apartados terceiro, cuarto e quinto, da Lei de bases do réxime local en relación co artigo 7 da mesma como no evidente dislate que supón a interpretación literal destes preceptos, véxase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., páx. 103, e “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páx. 117. Agora ben, dislate ou non dislate, a redacción do artigo 25, apartado terceiro, é clarísima e “*in claris non fit interpretatio*”: “as competencias municipais *nas materias enunciadas neste artigo...*”. Tampouco serve de nada que as Comunidades autónomas asuman o contido dos apartados terceiro, cuarto e quinto do artigo 25 da Lei de bases do réxime local a través da súa propia lexislación (como fixo no caso de Galicia a Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local), porque é evidente que esas leis non poden imposer o seu criterio a outras leis autonómicas posteriores.

feito de prever *pro futuro* que as cousas terán que facerse doutra forma. En certas materias (xestión da atención primaria da saúde, prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social, servizos relativos á inspección e control sanitario de matadoiros, de industrias alimentarias e bebidas) inténtase facer efectiva a reordenación competencial pola vía de traspasar as competencias, no seu caso cos correspondentes servizos, ás Comunidades autónomas, o que non deixa de ser moi discutible desde o punto de vista da orde constitucional de distribución de competencias⁵⁰.

En efecto, se nesas materias a competencia legislativa sectorial corresponde ao lexislador autonómico, non se entende sobre que base competencial o lexislador estatal pode obrigar ás Comunidades autónomas a que asuman as competencias e servizos que a lexislación sectorial autonómica atribuíra aos municipios. O lexislador estatal pode sen dúbida retirar as correspondentes materias da lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, pero non intervir sobre a lexislación autonómica que concreta as competencias municipais sobre aquelas e que, por suposto, seguirá en vigor mentres non sexa modificada polo propio lexislador autonómico. Polo demais, aínda que prosperase a transferencia competencial, nada impediría que ao día seguinte o lexislador autonómico volvese atribuír as mesmas competencias aos municipios como propias⁵¹; téñase en conta que a atribución competencial nas materias concernidas, ao ter saído estas da lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, non se rexe polas previsións da mesma.

Noutras materias, a desaparición da lista do apartado segundo do artigo 25 da Lei de bases do réxime local non vai acompañada de ningunha previsión sobre as competencias, actividades e servizos que os municipios veñen desenvolvendo neses ámbitos (protección do medio ambiente, defensa de usuarios e consumidores e tamén educación, pois a disposición adicional décimo quinta, como xa se dixo, é un verdadeiro dislate). Parece novamente que o lexislador non se apercebíu de que se unha materia se retira sen máis da lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases, pero se mantén en vigor a lexislación sectorial ou autonómica de réxime local que outorga competencias nesa materia aos municipios, as devanditas competencias seguense ostentado como propias sen ningunha alteración do réxime existente antes da reforma. É máis, como xa se dixo, a partir de agora a atribución de competencias aos municipios nesas materias excluídas da lista non se rexerá nin sequera polos novos criterios introducidos polo artigo 25 da Lei de bases.

Por último, pouco hai que engadir ao xa expresado ao longo do texto sobre a reforma das competencias das Deputacións provinciais. É certo que se reforzan esas competencias, pero é dubidoso que iso altere substancialmente o papel que viñan desenvolvendo estas entidades⁵². A mal chamada “coordinación” de determinados servizos mínimos obrigatorios

50 Para unha análise en profundidade da cuestión cabe remitirse a VELASCO CABALLERO, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páxs. 59 e segs., e ALMEIDA CERREDA, “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páxs. 148 e segs.

51 Nun sentido moi similar pronúncianse VELASCO CABALLERO en “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páxs. 57-58, e ALMEIDA CERREDA en “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páxs. 147-148.

52 E se ese papel se alterase de verdade para converter ás Deputacións provinciais en prestadoras directas de servizos aos veciños, entón non quedaría outro remedio que revisar o actual modelo de representación indirecta que rexe nas mesmas, como advirte o Consello de Estado no seu Ditame de 26 de xuño de 2013 (núm. de expediente 567/2013), relativo ao anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local (apartado V.a.3), e pon de manifesto Xavier FORCADELL ESTELLER en “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y

nos municipios de poboación inferior a vinte mil habitantes quedou na versión finalmente aprobada da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local tan desvirtuada que remata deixándose ao mero voluntarismo das Administracións implicadas.

6 Conclusións

Á vista de todo o exposto, cabe concluir que a modificación do sistema competencial das entidades locais introducida pola Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local é un sucedáneo, haberá que comprobar ata que punto efectivo, de dúas reformas longamente demandadas no ámbito local: o establecemento dun réxime de financiamento que garanta a suficiencia financeira das entidades locais, moi especialmente dos municipios, e a reformulación do mapa municipal para adaptar as dimensións xeográficas e poboacionais destas entidades ás esixencias dos nosos días. Ante a incapacidade que demostrou o lexislador español para abordar estas reformas, decidiuse actuar sobre as competencias para tratar de limitar as que viñan exercendo os municipios, coa escusa da actual crise de financiamento do sector público e da necesidade de garantir a sostenibilidade financeira destas entidades⁵³.

Dito doutra forma: como non hai vontade política para configurar uns municipios fortes e dotados de recursos financeiros suficientes para prestar un amplo elenco de servizos aos cidadáns, optouse por intentar limitar as competencias daqueles e os servizos que ofrecen, camiñando en sentido xustamente contrario ao dos “pactos locais” de anos atrás. Porén, as graves deficiencias técnicas da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local e as dúbidas de constitucionalidade que suscitan algunhas das súas previsións non auguran unha aplicación sinxela nin pacífica da mesma.

As sucesivas modificacións que experimentou o texto da lei ao longo da elaboración previa do proxecto e da súa tramitación parlamentaria en non poucas ocasións non só non serviu para melloralo, senón que deron lugar ao resultado inzado de erros conceptuais e incongruencias co que agora nos atopamos⁵⁴. Ademais, durante ese atormentado *iter* acabáronse desbotando ideas que non eran desatinadas e que, de haberse mantido, terían producido probablemente un sistema máis harmónico, coherente e eficaz das competencia locais.

Por exemplo, non estaba mal encamiñado supeditar o uso da cláusula xeral de competencia municipal e o exercicio da iniciativa pública local na actividade económica por parte dos municipios non só á sostenibilidade financeira da iniciativa e, no seu caso, á non xeración de duplicidades con outras Administracións, senón tamén ao requisito de que a entidade interesada tivese debidamente cubertos os servizos que a lei lle obriga a prestar. Tamén era acertado suxeitar a unhas regras comúns a atribución aos municipios de competencias

sostenibilidad de la Administración Local”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pág. 65-66. Sobre o contido do Ditame mencionado en relación coa provincia, véxase tamén GARCÍA RUBIO, “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, cit., páxs. 274 e segs.

53 En definitiva, é o que vén recoñecer ARENILLA SÁEZ en “El nuevo sistema de competencias locales”, cit., páxs. 24 e segs.

54 O cal conduce ao paradoxo de que un proceso de elaboración absolutamente transparente e participativo (véxase ARENILLA SÁEZ, “El nuevo sistema de competencias locales”, cit., páxs. 46-47) produciu un dos textos legais peor redactados e articulados tecnicamente dos que están en vigor no noso Ordenamento xurídico.

propias por norma con rango de lei, con independencia de se as materias concernidas fosen das recollidas no apartado segundo do artigo 25 da Lei de bases do réxime local ou non.

Polo demais, de pouco serve modificar o sistema competencial para o futuro se non se revisan ao mesmo tempo as competencias que na actualidade exercen os municipios e as actividades e servizos que realizan. E na Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local esa revisión prevese unicamente para casos contados e dunha maneira que suscita fundadas dúbidas de constitucionalidade, polo seu dificultoso encaixe coa orde constitucional de distribución de competencias entre Estado e Comunidades autónomas.

Para rematar, a regulación que resultou finalmente do papel das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes para garantir a prestación dos servizos mínimos obrigatorios nos municipios de poboación inferior a vinte mil habitantes, reintroducida a última hora na tramitación parlamentaria da lei, é confusa e de difícil aplicación práctica. Todo iso por querer eludir a realidade de que as únicas solucións efectivas para os municipios que son incapaces de prestar debidamente os servizos mínimos obrigatorios que a lei lles impón son forzalos a fusionarse con outros municipios ou á intermunicipalidade, non suxerir que eses servizos sexan prestados polas Deputacións provinciais ou entidades equivalentes se estas están dispostas a iso e o municipio interesado consinte⁵⁵.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

55 Conclúe SANTAMARÍA PASTOR que “o inmovilismo, unido ás múltiples condutas irresponsables no manexo dos recursos públicos, podería levar, a medio prazo, ao resultado —que permite o explosivo novo artigo 26.2 da Lei— de que preto do noventa por cento dos municipios queden case completamente privados de servizos a prestar; e de aí á súa supresión, por pura e simple inutilidade, resta só un paso” (“El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., páx. 155).

A supervivencia das
mancomunidades na Lei 27/2013,
de racionalización e sostibilidade
da Administración local

La supervivencia de las mancomunidades en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

The survival of the associations
in the Law 27/2013, of
rationalization and sustainability
of the local Administration»

47
Regap

MIGUEL ÁNGEL SANTIRSO FERNÁNDEZ

Tesoureiro da Deputación Provincial de Pontevedra (Galicia, España)
miquelangel.santirso@depo.es

Recibido: 17/11/2014

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Índice: 1 *Introdución: auxe e decadencia das mancomunidades.* 2 *As competencias das mancomunidades como obxecto de reforma.* 3 *Os Estatutos das mancomunidades, esixencia de adaptación.* 4 *Estrutura organizativa das mancomunidades e sostibilidade financeira.* 5 *Os recursos financeiros das mancomunidades. Especial referencia ás achegas dos concellos asociados.* 6 *Bibliografía.*

1 Introducción: auxe e decadencia das mancomunidades

Un dos puntos polémicos da debatida e contestada Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración Local, (en adiante LRSAL), foi a pretensión dos seus redactores de suprimir as mancomunidades de municipios. Durante a longa tramitación da lei na que os proxectos se sucederon uns aos outros, o lexislador foi mudando paulatinamente de criterio, ata que na recta final se decidiu pola súa continuidade pero tratando de limitar as súas actuacións.

Independentemente de que o novo réxime das mancomunidades ofrezca un perfil máis ou menos axeitado para cumprir as súas finalidades e obxectivos de estabilidade orzamentaria e sostibilidade financeira que pretende a LRSAL, os diversos estudos que acompañan

ron o proxecto careceron dunha maior análise do funcionamento destas entidades locais, esenciais en boa parte do noso territorio no que conviven zonas urbanas con ámbitos rurais que se caracterizan pola súa baixa densidade de poboación, e nos que poden desenvolver a prestación de servizos básicos acordes cos niveis de calidade esixibles e a custos máis reducidos.

As mancomunidades foron a fórmula cooperativa municipal que maior desenvolvemento en número experimentaron. Aínda que a vontade de asociarse a través de Comunidades, Ligas e Irmandades de Concellos e Vilas se remonta á Idade Media, con fins fundamentalmente de seguridade e administración do patrimonio común, foi a Lei municipal de 20 de agosto de 1879 a que intentou regular sistematicamente as asociacións voluntarias de municipios para a atención de servizos da súa competencia. E é a partir desta disposición cando o asociacionismo voluntario entre municipios que encarnan vai estar presente no noso dereito local de forma ininterrompida.

As mancomunidades caracterízanse por ser voluntaria a súa constitución, pertencen ou non os municipios que se asocian a unha mesma provincia, o que se traduce nunha entidade local de ámbito superior con personalidade xurídica propia, na que os municipios asociados delegan parte das funcións ou competencias que a lei lles atribúe ao obxecto de que se preste un servizo conxuntamente para todos os seus membros. Poden existir temporalmente ou sen límite de tempo e ser creadas para a realización dunha ou máis actividades concretas.

O seu territorio é o dos municipios que a integran, non requiren que sexan limítrofes, podendo estes estar integrados en máis dunha, porén é necesario que se fixen con claridade os seus obxectivos, que dispoñan dun orzamento propio e duns órganos de xestión diferenciados.

A posibilidade de asociar municipios en sectores xeográficos distintos da provincia recóllese na nosa Constitución no artigo 141.3, pero adquire regulación positiva cando o artigo 44.1 da Lei 7/985 de 2 de abril reguladora das Bases do Réxime Local (LRBRL), reconece aos municipios o dereito a asociarse con outros en mancomunidades para a execución en común de obras e servizos determinados da súa competencia.

Coa LRBRL, experimentan un crecemento case exponencial como consecuencia dos seguintes factores: relativa facilidade da súa constitución xa que só é necesario como sinalabamos anteriormente o acordo dos municipios interesados, motivacións políticas, a necesidade de recibir financiamento de administracións superiores, a prestación de servizos mínimos básicos e certo confucionismo competencial entre deputacións e municipios. Desde 1985, o seu número increméntase como podemos ver no cadro seguinte:

EVOLUCIÓN NÚMERO DE MANCOMUNIDADES	
ANO	NÚMERO
1975	67
1980	95
1985	161
1990	374
1995	558
2000	924
2005	937
2012	1014

Tanto o RD 2568/1986, de 28 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais, no seu artigo 44 como os artigos 31 a 39 do Real Decreto 1690/1986, de 11 de xullo, polo que se aproba o Regulamento de Poboación e Demarcación Territorial das Entidades Locais, conteñen disposicións que desenvolven o seu funcionamento, organización e réxime xurídico, pero remitindo as súas prescricións concretas a un estatuto para cuxa aprobación se esixe unha maioría capacitada do número de Concelleiros que integran os municipios que queren asociarse.

Fronte ás demais figuras asociativas como a comarca ou a área metropolitana, as mancomunidades non requiren un pronunciamiento legal previo para a súa constitución.

A Lei Orgánica 1/1981, de 6 dabrill que aprobou o Estatuto da Comunidade autónoma de Galicia non as menciona expresamente como si fai coas comarcas, parroquias rurais e implícitamente coas áreas metropolitanas, remitindo a unha posible lei o recoñecemento delas. A regulación galega destas entidades atopámola na Lei 5/1997, de 22 de xullo, reguladora da Administración Local de Galicia, quen as conceptúa como un dereito asociativo dos municipios para a execución de obras e prestación de servizos, coa limitación de que non poidan asumir todas as competencias dos municipios asociados.

En Galicia no exercicio 2010 estaban rexistradas 41 mancomunidades no Rexistro de Entidades Locais do MAP, 13 na Coruña, 3 en Lugo, 13 en Ourense e 12 en Pontevedra, que afectaban a un total de 213 municipios de 315 existentes.

Mancomunidades (concellos e poboación asociados)

Comunidade autónoma	Provincia	N.º manc.	Pob. total	Pob. manc.	% Pob. manc.	Mun. total	Mun. manc.	% Mun. manc.
Galicia	Coruña, A	13	1.139.121	1.023.965	89,89	94	63	67,02
	Lugo	3	355.549	118.168	33,24	67	27	40,30
	Ourense	13	336.099	173.301	51,56	92	70	76,09
	Pontevedra	12	953.400	895.898	93,97	62	53	85,48
	Totais		41	2.784.169	2.211.332	79,43	315	213

Actualizado: 23/04/2009

O informe do Consello de Contas sobre estas entidades correspondentes ao exercicio 2010 conclúe que 6 delas estaban inactivas e os seus fins máis frecuentes son a recollida e tratamento de RSU, prevención e extinción de incendios, fomento do turismo e as actividades culturais.

Como consecuencia da escasa fortaleza financeira, a falta de implicación e compromiso dalgúns municipios que forman parte delas xunto coas dificultades propias da xestión interna fixeron que estas entidades entrasen en certa decadencia como instrumento solucionador dos problemas que formula a xestión local dos pequenos municipios, a favor doutras entidades locais asociativas como os consorcios que están integrados por administracións de distinto nivel, o que en teoría supón un reforzamento do sistema financeiro de ingresos e das estruturas organizativas.

Os motivos que levaron a debate a supresión das mancomunidades baseáronse tanto na profusión de competencias, que ás veces incorrían en duplicidades coas dos propios municipios integrados como na debilidade das estruturas financeiras que engadían novos déficits e custos, todo iso xunto á carencia de estruturas administrativas sólidas para cumprir tanto as obrigas formais como materiais que as diversas leis sectoriais impoñían, manifestándose este feito tamén coa falta ou serodia rendición das contas anuais aos órganos fiscalizadores de contas.

Todo iso finalmente presentaba un panorama de baixa actividade no que moitas delas eran inexistentes na práctica e que engadían novos custos aos municipios integrados sen resolver os problemas da prestación de servizos no minifundismo local.

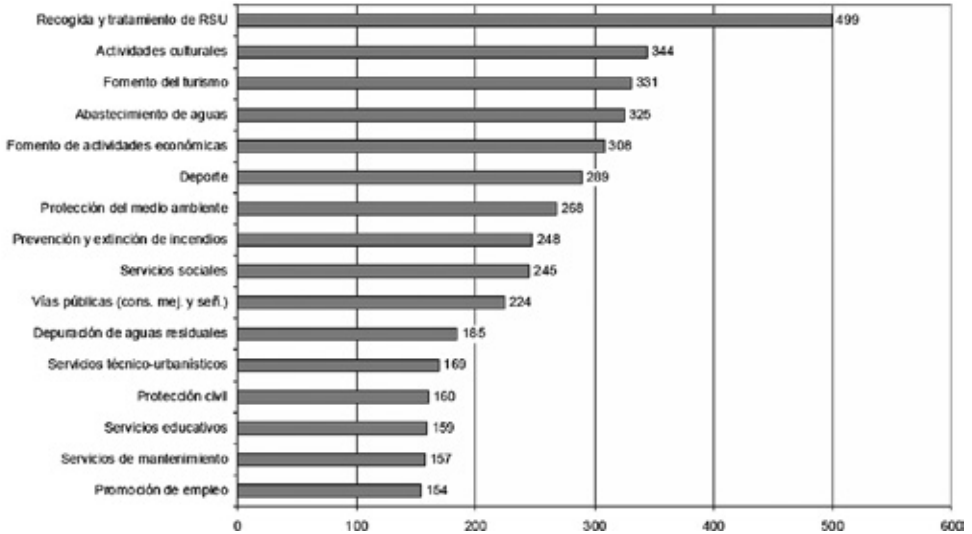
2 As competencias das mancomunidades como obxecto de reforma da Lei 27/2013

O sistema competencial previo á reforma local, supoñía de feito un amplo abano de posibilidades que se caracterizaba pola súa definición imprecisa, amplo ámbito material e escaso condicionante para o recoñecemento e exercicio delas. O artigo 25.1 da LRBRL dispoñía unha cláusula xeral en virtude da cal o Municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias podía *promover toda clase de actividades e prestar cantos servizos públicos contribuísen a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal*, a LRSAL suprime o *toda clase* e o *cantos* e os servizos deben axustarse ao marco dos preceptos legais reformados.

No marco das disposicións que rexían antes da LRSAL, as mancomunidades non se cinguían só á prestación de servizos mínimos ou obrigatorios para os distintos niveis de poboación, senón que xustificándose na atribución xenérica de competencias da expresión «en todo caso» do art. 25, atendían a un variado abano: Educación e cultura; turismo; servizos técnicos; urbanismo; tratamento de augas residuais; sanidade; fomento agrícola e forestal; mantemento xeral de servizos; conservatorio de música, recadación; informatización e mecanización administrativa; parque de maquinaria; fomento industrial; obras públicas; transporte de viaxeiros; maquinaria quitaneves; información ao consumidor; fomento da vivenda; loita contra o paro; recollida de cans vagabundos; fomento da cultura vasca; radio e televisión; desratización; limpeza de praias; mantemento de parques e xardíns; pompas fúnebres; elec-

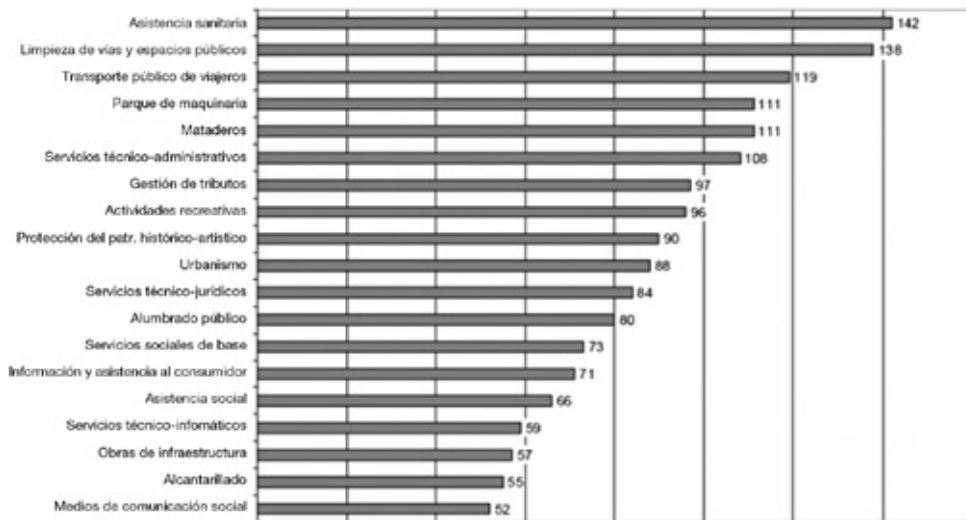
trificación; servizo de lectura de contadores de auga; parque móbil; academia de persoal municipal; teléfonos; servizo de fontanería; caixa de cooperación; servizo de taxis; feiras e mercados, medioambiente etc.

Servizos prestados por máis de 150 mancomunidades



Fonte: Federación Española de Municipios y Provincias

Servizos prestados por máis de 50 e menos de 150 mancomunidades



Fonte: Federación Española de Municipios y Provincias

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

A LRSAL realizou un acoutamento no ámbito competencial municipal. Se ben a nova redacción do artigo 7 da LRBRL non altera a clasificación entre competencias propias e competencias delegadas, as primeiras seguen a ser as atribuídas pola Lei, en tanto as segundas se exercen nos termos da disposición ou acordo de delegación pero con observación dos requisitos establecidos no artigo 27 da LRBRL modificado polo artigo dez da LRSAL. As competencias delegadas na nova concepción móvanse na redución de custos fronte á extensión do poder local, que o criterio predominante das delegacións antes da reforma.

Xunto a competencias propias e delegadas aparece unha nova categoría, as denominadas impropias, cuxo ámbito non se concreta pero que só se poderán exercer cando non se poña en risco a sustentabilidade financeira e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración Pública.

En canto ás mancomunidades, os proxectos de lei suprimían todas aquelas que non fosen sostibles en termos financeiros, apostando pola súa práctica desaparición, pero o texto final da LRSAL tratou de centrar finalmente o ámbito da súa reforma na definición e delimitación das súas competencias a través do parágrafo segundo da Disposición Transitoria undécima, dispoñendo que estarán orientadas exclusivamente á realización de obras e á prestación dos servizos públicos que sexan necesarios para que os municipios poidan exercer as competencias ou prestar os servizos enunciados nos artigos 25 e 26 da Lei Reguladora das Bases de Réxime Local.

Pero posteriores reflexións sobre as limitacións deste precepto entenden que as restricións que parecen derivarse do seu mandato non son tan rotundas e cabería facer unha interpretación máis ampla do ámbito de servizos que estas institucións poden prestar.

Se ben non cabe dúbida de que poden exercer as competencias propias e os servizos do artigo 25, fórmase unha primeira dúbida consistente en dilucidar se só poden asumir as sinaladas para os seus tramos de poboación ou poden asumir competencias dos tramos superiores do artigo 26. Enténdese que en todo caso poden asumirse as actuacións comprendidas para os tramos de poboación dos municipios que a integran, como os servizos obrigatorios dunha franxa de poboación maior. (1).

O desempeño de competencias por delegación resulta máis controvertido, aínda que a confusa redacción do precepto parece decantar a opinión de que poden ser exercidas polo menos aquelas delegacións que se derivan dunha disposición legal. Ademais o artigo 7 posibilita o seu exercicio a todas as entidades locais. As competencias delegadas son as que con tal carácter lles atribúen o Estado e as Comunidades Autónomas mediante unha disposición normativa (non necesariamente con rango de Lei) ou un acordo e exércense nos termos establecidos nesa disposición ou acordo de delegación e con suxeición ás regras establecidas no artigo 27 da LRBRL, na redacción da LRSAL, e preverán técnicas de dirección e control de oportunidade e eficiencia. Os acordos ou convenios de delegación deberán formularse tendo en conta as garantías de pago establecidas no artigo 57 bis da LRBRL, na redacción da LRSAL. O citado artigo 27, entre outras cousas, condiciona a efectividade da delegación a que esta sexa aceptada pola entidade local e establece a nulidade das delegacións que non vaian acompañadas do correspondente financiamento. Ademais, no caso de que a Administración delegante sexa unha Comunidade autónoma, esíxese que se estableza unha cláusula de garantía do cumprimento das obrigas financeiras ou compromisos de pagamento que aquela asuma.

En apoio da interpretación exposta debe lembrarse que os dous principios orientadores da reforma operada pola LRSAL son evitar duplicidades administrativas e a sustentabilidade financeira entendida nos termos da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidade Orzamentaria e Sustentabilidade Financeira.

Respecto ás denominadas competencias impropias resultaría factible xa que o seu exercicio parece estar aberto a todas as entidades locais, condición da que seguen a gozar as mancomunidades en virtude do apartado 2 do artigo 3 da LRBRL, se ben supeditadas á sustentabilidade financeira e á non duplicidade do seu exercicio por outras administracións. Tamén algúns informes posteriores á publicación da lei, entenden que cando a LRSAL emprega na Disposición Transitoria undécima a expresión “orientadas exclusivamente”, o que se pretende é posibilitar o exercicio das competencias atribuídas aos municipios asociados.

Por tanto podería deducirse que as mancomunidades tras a LRSAL, poden exercer:

- As competencias e servizos enumerados nos artigos 25 e 26 da LRBRL.
- As competencias propias definidas que lles atribúan as leis estatais e autonómicas aos municipios asociados tanto básicas como sectoriais.
- As competencias que lles atribúan como propias das mancomunidades as leis estatais e autonómicas tanto básicas como sectoriais, continuando no desempeño das sectoriais ata en tanto o lexislador non dite outra cousa.
- As competencias e servizos que lles deleguen a elas o Estado e as Comunidades autónomas con suxeición ás regras contidas no artigo 27, é dicir xustificación previa de maior eficiencia, xerar aforros e evitar duplicidades administrativas.
- En canto ás competencias impropias, poderíase argumentar que son asumibles polas mancomunidades sempre que se dean os requisitos e condicións esixidos polo artigo 7.4 é dicir que non se poña en risco a sustentabilidade financeira e non se incorra en supostos de execución simultánea dun servizo público. En calquera caso é necesario un informe previo e vinculante da Administración competente por razón da materia.

En materia competencial tamén en calquera caso debemos entender vixente a disposición contida entre outras no artigo 135 da Lei 5/1997 da Administración Local de Galicia en virtude da cal non poden asumir todas as competencias dos municipios asociados.

3 Os Estatutos das mancomunidades, esixencia de adaptación

Ás cuestións anteriores resoltas con escasa claridade únese a adaptación vía reforma dos Estatutos polas que deberían eliminarse todas aquelas competencias e servizos que se están xa prestando. De forma un tanto apresurada, o primeiro parágrafo da Disposición Transitoria undécima da LRSAL estableceu que no prazo de seis meses desde a entrada en vigor da Lei (que finalizou o 30 de xuño de 2014), deben (deberon) adaptar os seus Estatutos ao previsto no artigo 44 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases de Réxime Local, para non incorrer en causa de disolución.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

O artigo 44 ademais de recoñecer aos municipios o dereito a asociarse con outros en mancomunidades para a execución en común de obras e servizos determinados da súa competencia esixe que os Estatutos regulen o ámbito territorial da entidade, o seu obxecto e competencia, órganos de goberno e recursos, prazo de duración e os extremos necesarios para o seu funcionamento. O contido deste precepto non foi modificado pola LRSAL polo que cabe preguntarse da súa finalidade real xa que todas as mancomunidades, agás as constituídas antes da entrada en vigor da LRBRRL deberon adaptar os seus Estatutos ao disposto no artigo 44 polo que formula bastantes dúbidas o seu alcance.

Certamente parece que o sentido da disposición é indicar o procedemento elixido para desprenderse de competencias cuxo exercicio se prohíbe e a conseguinte supresión de servizos distintos aos permitidos pola aplicación dos artigos 25 e 26 o que resulta unha tarefa complexa dado el número e requisitos dos actos administrativos que deben adoptarse e que necesitarían ademais para a súa validez, da emisión previa dos informes que esixen os artigos 7.4 e 27 da LRSAL.

Os actos que deben adoptarse en Galicia por aplicación do artigo 143 da Lei 5/1997 para a modificación estatutaria e de similar esixencia nas demais lexislacións autonómicas son os seguintes:

- Adopción do acordo por maioría simple no órgano plenario da mancomunidade.
- Información pública por prazo dun mes e, simultaneamente, remitirase á Deputación ou Deputacións Provinciais respectivas e á Consellería competente en materia de réxime local para o seu informe, por prazo dun mes.
- Unha vez rematado o prazo de exposición pública e recibidos os informes a que se refire o apartado anterior ou transcorrido o prazo dun mes sen que fosen emitidos, someterase o acordo de modificación dos estatutos ou de disolución da mancomunidade aos plenos dos Concellos mancomunados.
- A adopción do devandito acordo, que resolverá tamén as alegacións, no caso de que estas fosen presentadas, requirirá o voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros de cada unha das Corporacións.
- Aprobados por fin, os acordos de modificación dos estatutos da mancomunidade ou de disolución da mesma pola maioría dos Concellos, o Presidente da mancomunidade remitirá copia certificada dos mesmos á Consellería competente en materia de réxime local, para a súa íntegra publicación no «Diario Oficial de Galicia», e comunicaraos á Administración Central do Estado aos efectos establecidos pola lexislación básica de réxime local.

Tampouco resulta pacífico o contido desta disposición se se aplica o principio de que as leis non teñen efecto retroactivo agás que dispoñan o contrario. A todo esta formulación parece darlle saída a favor da continuación das competencias mancomunadas e dos servizos establecidos a lei de Galicia 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local; cando no réxime de competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación do artigo 3, establécense para as entidades locais, sen distinción entre elas, sinalando que non se entenderá como exercicio de novas competencias a continuación de na prestación dos servizos xa establecidos

4 Estructura organizativa das mancomunidades e sostenibilidade financeira

Para clausurar a existencia destas institucións seculares xunto á difícil sostenibilidade financeira da maioría delas, tamén se incidía no aforro no gasto que tería lugar coa súa eliminación. Ademais sinalábase que as mancomunidades non remitían as contas aos órganos de control externo, así como a duplicidade de gasto en que incorrían.

O informe do Tribunal de Contas do Estado do exercicio 2012 cifrou as obrigas recoñecidas netas destas entidades en 386,69 millóns de euros, fronte os 46.388,22 que importa o total de obrigas recoñecidas netas das entidades locais. Conclúese ademais que as devanditas obrigas no período 2010-2012 experimentaron una redución do 20% e que supoñen en todo caso o 0,83 por cento das obrigas recoñecidas netas totais das entidades locais.

Se ben é certo que o Tribunal de Contas só analiza as obrigas recoñecidas netas das entidades que remitiron as contas, as cifras en termos porcentuais non deberían experimentar excesiva variación, ao non ter rendido as contas tampouco unha parte dos concellos e doutras entidades locais co total das cales se toman como referencia.. Tampouco o TC dispón ou facilita datos das obrigas pendentes de recoñecer, pero en calquera caso parecen pequenos os aforros orzamentarios a realizar comparativamente cos prexuízos que suporía a súa desaparición.

Débase ter en conta que moitos dos servizos que prestan estas entidades son do máis custosos, referímonos aos relacionados cos servizos sociais, o ciclo integral da auga e sobre todo a recollida e tratamento de residuos sólidos urbanos, xa que deberían ser asumidos polos concellos integrantes e/ ou as Deputacións.

Entidades locais		Obrigas recoñecidas netas						
Número	2010	2011	Variación interanual		2012	Variación interanual		
			Valores	%		Valores	%	
			Concellos	6.518	43.975,08	40.480,25	-3.494,83	-8
Máis de 50.000 hab.	120	24.380,85	23.019,58	-1.361,27	-6	22.102,95	-916,63	-4
De 5.001 a 50.000 hab.	905	13.667,61	12.331,53	-1.336,07	-10	11.218,26	-1.113,27	-9
De 1.001 a 5.000 hab.	1.561	4.150,34	3.567,17	-583,17	-14	3.201,79	-365,38	-10
De 1 a 1.000 hab.	3.932	1.776,28	1.561,96	-214,32	-12	1.354,84	-207,12	-13
Deputacións provinciais	38	5.758,70	6.138,89	380,19	7	5.571,97	-566,92	-9
Cabildo/Cabido insular	8	1.509,78	1.391,43	-118,35	-8	1.341,99	-49,45	-4
Comarca	73	745,22	675,41	-69,82	-9	567,08	-108,33	-16
Mancomunidade	544	477,69	482,84	5,15		386,69	-96,14	-20
Área metropolitana	3	71,88	644,95	573,06	797	642,37	-2,58	OU
Agrupación de municipios	1	0,10	0,19	0,09	87	0,29	0,10	53
Totais	7.185	52.538,45	49.813,95	-2.724,50	-5	46.388,22	-3.425,73	-7

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Menos aforros xerariáanse se se aplica a Transitoria Undécima que subroga ás entidades locais nas relacións do persoal das mancomunidades e nas obrigas dos contratos de servizos que estivesen en vigor.

Os importes das débedas non presentan uniformidade territorial. Mentres en Galicia o Consello de Contas cifra a non financeira en 9,5 millóns de euros no exercicio 2010, a Cámara de Contas de Andalucía sitúa as obrigas a satisfacer de carácter non financeiro en 115 millóns de euros.

Por outra parte a débeda financeira total desta entidade cífráa o informe do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas en 204 millóns de euros para o exercicio 2012. En calquera caso estas cifras que por suposto haberá que vixiar e limitar, son tamén significativas do escaso aforro que suporía en termos relativos a supresión dos servizos que prestan estas entidades.

En canto á rendición de contas, certamente no mencionado informe do TC cífrase nun 30 por cento as mancomunidades que non renderon a conta nalgún exercicio comprendido entre os anos 2010 e 2012, aínda que debe considerarse que moitas mancomunidades carecen de actividade, outras están extinguidas pero pendentes de dar de baixa no rexistro de entidades locais, o que rebaixaría a cifra das que poden considerarse realmente as incumpridoras.

A rendición de contas é algo que ten que ver coa responsabilidade, pero tamén coa fortaleza da súa estrutura organizativa interna. Na regulación do persoal das mancomunidades, bótase en falta uns criterios máis amplos xunto cun maior desenvolvemento e concreción.

En canto aos postos de traballo do persoal que sustenta a organización e servizos das mancomunidades, o responsable do control económico financeiro está representado polos habilitados nacionais, aínda que non están claramente delimitados os supostos de exención, os conflitos de incompatibilidade que poden xurdir cando a mancomunidade actúa contra un concello do que este persoal forma tamén parte. Para os concernientes ao persoal laboral e funcionario que exerce labores auxiliares e de colaboración, debería estudarse a posibilidade de compatibilizalo co desempeño de tarefas a tempo parcial nestas entidades, pois esa é a realidade da inmensa maioría delas e unha forma de realizar aforros económicos na prestación dos servizos.

Contar con persoal directivo que desempeñe tarefas xerenciais tense que realizar por vía da aplicación subsidiaria coas dificultades que formula de todo tipo, dado que nada se previu sobre iso. Resulta esencial para avanzar cara a modernización dos servizos básicos con eficiencia e eficacia que estas entidades locais xunto a todas as de carácter supralocal, teñan un carácter exclusivamente xerencial e técnico na súa xestión, dentro dunhas liñas estratéxicas políticas.

En moitos casos tamén as medidas necesarias en materia de recursos materiais e tributarios necesarios así como a aprobación das contas que deben remitirse están atribuídas ao Pleno que nas mancomunidades adoita denominarse Asemblea ou Xunta Xeral e cuxa composición tende a ser numerosas en canto ao número de concelleiros de feito que a compoñen ao aplicar os criterios de proporcionalidade representativa que esixen tanto as eis autonómicas como dos propios estatutos. Nalgúns casos requírense que sexan todos os concelleiros.

A xenerosidade numérica dificulta o quórum das convocatorias, máxime cando o desempeño representativo na maioría é gratuito, descentra os debates e afasta as formulacións políticas dos aspectos técnicos.

En Galicia a Lei 5/1997 determina que a Xunta da mancomunidade ou asemblea estarán representados, na proporción que se estableza nos estatutos da mancomunidade, todos os municipios que a integren.

A Lei 5/2010, de 24 de xuño, de Autonomía Municipal de Castela a Mancha garante na Asemblea a presenza de membros electos de todos os municipios, sen que ningún poida ostentar a maioría absoluta.

En Estremadura que posúe unha Lei específica para mancomunidades, a Lei 17/2010 de 22 de decembro sinala que a Asemblea da mancomunidade estará integrada por todos os representantes designados polos municipios e entidades locais menores mancomunados e presidida polo Presidente da mancomunidade.

O Texto Refundido da Lei Municipal e de Réxime Local de Cataluña límitase a dicir que será representativa dos municipios mancomunados. En parecido sentido a Lei 2/2003, de 11 de marzo, da Administración Local da Comunidade de Madrid no seu artigo 61. No mesmo sentido exprésase a Lei foral 6/1990, de 2 de xullo, da administración local de Navarra.

A lei 7/1999, de 9 de abril da Administración Local de Aragón así como a Lei 1/2003, de 3 de marzo da Administración Local da Ríoxa dispoñen expresamente criterios que en número ou proporcionalidade deben gardar as asembleas; en igual sentido as leis de réxime local das Comunidades Autónomas como Castela A Mancha e Castela e León.

No funcionamento das mancomunidades e das entidades locais distintas ao municipio podería analizarse a conveniencia de trasladar cos matices e correccións precisas, certos criterios da lei 57/2003, de 16 de decembro de modernización do goberno local co fin de fortalecer considerablemente as atribucións da xunta de goberno e órganos executivos, xunto á implantación de impulsar dinámicas xerenciais de funcionamento. O lexislador transmite a idea de que os avances que se están a producir neste sentido son parcos e erráticos, malia que cada vez resulta máis inevitable e inaprazable a necesidade de profesionalizar a administración local. Canto máis se demore, máis acusadas se van a mostrar a heterodoxia das situacións xurídicas actuais derivadas das carencias de regulación e control, así como da ausencia de convicción de formulacións técnicas na xestión local.

5 Os recursos financeiros das mancomunidades. Especial referencia ás achegas dos concellos asociados

A estrutura financeira presenta debilidades acusadas que a duras penas foi corrixindo o lexislador segundo se lle presentaban os problemas. Sinalamos anteriormente que o exercicio da competencia entendido como a encomenda do coñecemento duns determinados asuntos públicos que para a súa viabilidade necesita tanto contar coas potestades para xestionar os distintos servizos como cos recursos financeiros necesarios para financiarlos. Neste sentido cabe sinalar que o desprazamento do exercicio de competencias supón o correlativo financiamento por parte dos concellos asociados.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Tanto a estrutura que conforman os seus ingresos como os procedementos de xestión e recadación determinan os problemas de solvencia financeira, sendo especialmente significativas as insuficiencias reguladoras nos procedementos da recadación e compensación de débedas sobre as achegas dos propios municipios asociados e con outras administracións públicas e a seguridade social.

Os ingresos das mancomunidades en Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais, aparecen dispersos en tres artigos distintos; comeza sinalando o artigo 150 que constitúen recursos das entidades supramunicipais os previstos nas súas respectivas normas de creación e os establecidos nesta lei e nas disposicións que a desenvolvan.

As contribucións especiais, as taxas e os prezos públicos, cítanse nos artigos seguintes así como as achegas dos municipios que as integren. A nosa aínda vixente lei galega de Administración Local de 1997, fai un pequeno catálogo no artigo 148 e engade os ingresos procedentes do seu patrimonio e demais de dereito privado, as subvencións, o produto de operacións de crédito e as multas e sancións no ámbito da súa competencia.

Pero malia o seu número, o catálogo destes ingresos caracterízase pola súa insuficiencia e marxinalidade dentro da estrutura dos recursos financeiros locais abocando a estas entidades a unha falta de autonomía financeira coa conseguinte dependencia das transferencias doutras entidades, que no caso das mancomunidades son na súa práctica totalidade as achegas dos municipios asociados.

Así o puxo de manifesto o Tribunal de Contas no seu informe das entidades locais correspondente ao exercicio 2012:

Indicadores do Orzamento de Ingresos das entidades locais

Entidades locais	Número	Autonomía % (1)	Autonomía fiscal % (2)	Dependencia das subvencións recibidas %
Concellos	6.518	73	53	11
Máis de 50.000 hab.	120	76	53	7
De 5.001 a 50.000 hab.	905	73	55	12
De 1.001 a 5.000 hab.	1.561	62	48	24
De 1 a 1.000 h.	3.932	58	42	33
Deputacións provinciais	38	79	16	17
Cabildo/Cabido insular	8	65	45	28
Comarca	73	17	15	83
Mancomunidade	544	32	18	68
Área metropolitana	3	57	54	43
Agrupación de municipios	1	100	0U	0U
Totais	7.185	73	48	14

Fonte: Tribunal de Cuentas del Estado. Informe sobre as Entidades Locais, exercicio 2012

A ratio de autonomía informa sobre a porcentaxe de ingresos do que poden dispoñer as entidades locais con plena autonomía para a cobertura das competencias locais. O resultado deste indicador para 2012 foi do 73%, o que indica que as entidades locais puideron dispoñer con plena autonomía do 73% dos ingresos. Esta ratio para as comarcas, mancomunidades e áreas metropolitanas foi moi inferior, o 17%, 32% e 57% respectivamente, o que implica unha maior dependencia dos ingresos destas entidades das subvencións recibidas.

O índice de dependencia das subvencións recibidas en 2012 foi dun 14% para o conxunto de entidades locais. Porén, a horquilla deste indicador era bastante ampla. Así, os concellos de maior tamaño dependían menos das subvencións, un 7%, mentras que para os de menos de 1.000 habitantes este indicador ascendeu ao 33%. Así mesmo, no resto de entidades o nivel de dependencia das subvencións era moi elevado, en comarcas e mancomunidades un 83% e 68%, respectivamente.

Nun breve repaso polas fontes que conforman os ingresos das mancomunidades, resaltan as taxas que deberían financiar os servizos que se prestan sobre todo os máis custosos como son os relativos aos servizos sociais, o ciclo integral da auga e a recollida e tratamento dos residuos sólidos urbanos. As taxas como fonte financeira dos servizos adoecen da limitación legal do artigo 24.2 do TRLRHL, en virtude da cal non poden superar o custo do servizo, que naqueles de elevado impacto orzamentario se traduce en continuados resultados orzamentarios negativos, que acumulados anualmente, xeran inestabilidades orzamentarias difíciles de cancelar.

Outra continxencia que presenta a imposición de taxas mancomunada é a derivada da interpretación do artigo 20.1 do TRLRHL, ao dispoñer que as entidades locais poden percibir taxas polos servizos que presten. Se a mancomunidade presta o servizo é esta entidade a que debería ostentar a titularidade das taxas que se perciban esixindo o cobro aos usuarios do servizo. Porén non son poucos os supostos de feito nos que o servizo é prestado pola mancomunidade mentres a taxa percíbea o concello que lle delegou o servizo. Desta forma vense abocadas a desenvolver as obrigas derivadas da súa prestación sen as potestades e os recursos financeiros que xera, negándose posteriormente o concello a ingresarlle o produto da recadación obtida, tendo que acudir a mecanismos de reclamación difíciles.

O Tribunal de Contas do Estado calcula que do importe total de dereitos recoñecidos netos das mancomunidades só un vinte e sete por cento corresponde a taxas polos servizos que prestan. Para Galicia o informe do Consello de Contas do exercicio 2010, detalla que para as entidades rendedoras de contas, os ingresos liquidados por imposición de taxas foi de 3.119.315,62 euros, correspondendo o 80% só a unha delas e de prezos públicos 15.891,57 euros dun total de ingresos de 27.465.734,59 de euros, dependendo o 84,51% daquela cantidade ás transferencias dos municipios asociados.

Cando a mancomunidade presta actividades culturais e deportivas, algunhas delas custosas pode percibir os prezos públicos establecidos, pero o resultado final depende ademais da contía fixada, da propia demanda do servizo, sendo a maioría das veces insuficiente a súa cobertura financeira e xerando desequilibrios orzamentarios que rematan finalmente no remanente de tesourería.

Os ingresos procedentes dos rendementos do patrimonio agás excepcións localizadas esencialmente en mancomunidades históricas cuxas finalidades consisten en obter rendementos

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

dos aproveitamentos forestais e doutros bens patrimoniais comúns, non ten incidencia relevante como recurso financeiro dentro da estrutura de ingresos das entidades locais para financiar servizos de importancia. Outro tanto cabe sinalar de multas e sancións.

As operacións financeiras consistentes en concertacións de préstamos a longo prazo só poden ser concertadas basicamente para financiar investimentos e as de curto prazo para necesidades transitorias da tesourería. Cando se trata de operacións de elevado importe é común a esixencia de acordos plenarios dos respectivos concellos partícipes na operación, o que acrecenta a súa complexidade como recurso financeiro.

Outra posibilidade de ingresos témolo nas contribucións especiais do art. 151 do TRLRHL, que regula o suposto concreto do establecemento de contribucións especiais polas Entidades supramunicipais con motivo da realización de obras ou do establecemento ou ampliación de servizos que afecten a un ou varios termos municipais, permitindo que o órgano superior de goberno de aquelas, ao determinar as zonas afectadas pola obra ou concretar o beneficio especial que representa para cada unha das devanditas zonas, poida distinguir entre o interese directo dos contribuíntes e o que sexa común nun termo municipal ou en varios.

Neste caso, os concellos afectados que estean integrados nas devanditas Entidades terán o carácter de contribuíntes ao obxecto do pagamento das cotas individuais correspondentes, que serán recadadas polos mesmos, de acordo coas normas reguladoras deste tributo municipal. As cotas sinaladas aos concellos, en calidade de contribuíntes, serán compatibles coas que os propios concellos poidan impoñer con motivo dos gastos ocasionados polas subvencións, auxilios ou calquera outra forma de cooperación que prestara ás obras públicas, instalacións ou servizos das Entidades a que pertencen.

A realidade é que as contribucións especiais é un recurso que na execución de obras resulta dificilmente aplicable o seu establecemento, polo menos en determinadas zonas xeográficas como Galicia e que en canto á súa recadación adoece de similares problemas que as achegas municipais.

As subvencións condicionadas cuxa finalidade está destinada a financiar gastos correntes adoitan ser ocasionais e con algunhas notables excepcións carecen de programas específicos para mancomunidades. Ademais adoita esixirse achega anticipada da propia entidade asociativa pola totalidade do gasto.

En canto á concesión de transferencias do Estado ou das Comunidades Autónomas incondicionadas predominan os criterios restritivos. En Galicia e malia que a Consellería competente en materia de réxime local ten a encomenda legal no artigo 136 da Lei 5/1997 de 22 de xullo de consignar nos orzamentos unha partida destinada ao fomento e axuda das mancomunidades municipais estimulando o réxime asociativo, transcorridos varios anos de vixencia desta norma non temos constancia de que fose posto en práctica algún programa de transferencias incondicionadas minimamente significativo.

O recurso financeiro esencial destas entidades son as achegas que os propios municipios asociados se comprometen a realizar polas competencias que delegaron.

Normalmente dado que os motivos de constitución dunha mancomunidade adoita ser a de viabilizar servizos que os municipios deben prestar con aforro de custos, as achegas adoitan proceder de municipios débiles financeiramente, dentro dunha escasa fortaleza económica xeral da administración local española, polo que estas achegas se caracterizan pola súa contía limitada, son fixadas nos propios estatutos con referencia á poboación, orzamento e outras circunstancias. Determínanse finalmente para cada gasto a través do orzamento anual mediante acordo do órgano colexiado superior formado normalmente por un elevado número de concelleiros e que necesitan do posterior acordo do Pleno dos municipios respectivos a través da consignación orzamentaria axeitada. Os programas de gasto financiado con achegas poden afectar a todos os integrantes da mancomunidade ou só a unha parte deles.

Como pode apreciarse a súa fixación definitiva, que condiciona a esixibilidade do seu desembolso, non resulta sinxela. Un primeiro problema consiste en dilucidar se é requisito previo que o acordo de establecemento das cotas participativas teña previa consignación nos orzamentos dos concellos que a forman ou pola contra poden autorizarse gastos contra os créditos orzamentarios da mancomunidade se un dos concellos, o que ocorre frecuentemente na práctica, non consigna a súa achega.

Algunhas leis autonómicas como a 5/1997 galega trata de abordar esta cuestión cando establece no artigo 148.2 que os concellos mancomunados consignarán nos seus orzamentos as cantidades precisas para atender, nos sucesivos exercicios económicos, as obrigas derivadas dos compromisos contraídos coa mancomunidade a que pertencen. Neste mesmo sentido a Lei 2/2003, de 11 de marzo, da Administración Local da Comunidade de Madrid e a Lei 17/2010, de 22 de decembro, de mancomunidades e entidades locais menores de Extremadura

A dispoñibilidade dos gastos e investimentos aparece condicionada pola plena dispoñibilidade dos créditos que só poderían autorizarse cando todos os concellos mancomunados consignen as súas respectivas achegas.

Ademais das limitacións orzamentarias e de cuantificación das achegas como recurso financeiro externo, debe engadirse o da súa recadación efectiva. Os informes das cámaras de contas citadas, estimaron que o desembolso real das achegas municipais apenas sobrepasaba o 50-60 por cento das cantidades comprometidas, cando as mancomunidades dependen en máis dun 80 por cento das mesmas. É significativo neste sentido, a conclusión 85 do informe do exercicio 2011 da Cámara de Contas de Andalucía que se os concellos cumprisen as súas obrigas de pagamento respecto destas entidades das que forman parte, vinte e sete non só saldarían as súas débedas, senón que terían superávit.

No Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais e normativa de desenvolvemento, non conta con ningunha disposición específica para a esixibilidade real das cotas municipais.

Ante a imposibilidade legal de deixar de prestar o servizo no municipio incumpridor ou de expulsión dos seus representantes dos órganos representativos, formulouse por parte das mancomunidades que puidesen esixir o pagamento das cotas adebedadas empregando a vía de apremio. A Lei de Bases de Réxime Local parecía eludir o uso desta vía cando no artigo 109 prevé que a extinción das débedas que as administracións públicas teñan coas enti-

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

dades locais ou viceversa poderá acordarse por vía de compensación. Nun principio tamén a xurisprudencia rexeitaba a posibilidade de que unha administración empregase a vía de apremio contra outra para o cobro dos seus tributos e demais débedas de dereito público co argumento de que, ao tratarse de reclamacións entre administracións, a aplicación do principio de autotutela administrativa do que trae a súa causa a potestade executiva non é posible e máis aínda cando non existe relación de subordinación dunha administración respecto doutra.

Porén pronunciamentos posteriores do Tribunal Supremo avalan a posibilidade de que as entidades locais empreguen a vía de apremio para o cobro das cantidades que lle adebedan outras entidades públicas. Nas Sentenzas de 29 de xaneiro de 1999, de 9 de febreiro de 2005 e de 18 de febreiro de 2005. Nesta última, que resume as formulacións das anteriores e cuxa cuestión de fondo é a existencia dun tributo por unha entidade local á Administración do Estado, toma como referencia o artigo 2.2. da Lei de Facendas Locais que determina que para a cobranza dos seus tributos e dos ingresos de dereito público, a Facenda Local ostentará as prerrogativas legalmente recoñecidas para a Facenda do Estado e nesas prerrogativas está contida tamén a utilización do procedemento de apremio e das medidas executivas que o devandito procedemento leva consigo.

Ademais, a sentenza tamén sinala que a idea da inembargabilidade dos bens das administracións públicas como obstáculo para o uso da vía de apremio xa foi rexeitada en sentenzas anteriores posto que, de acordo, coa doutrina constitucional só teñen carácter de inembargables os bens de dominio público ou aqueles que estean afectados a un uso ou servizo público.

Remata concluíndo esta doutrina que “non se pode privar ás entidades locais da posibilidade de empregar, cumprindo as prevencións legais, os procedementos de apremio e de practicar neles as dilixencias de execución precisas para a recadación dos seus créditos tributarios cando o suxeito obrigado sexa unha Administración, despois de terse observado as garantías, requirimentos de pago e notificacións legalmente establecidas; o contrario será limitar de modo considerable a capacidade de financiamento das entidades locais e descoñecer a doutrina do Tribunal Constitucional en punto á posibilidade de embargo de bens patrimoniais das Administracións Públicas nos procedementos de apremio abertos para o pagamento das obrigas por elas contraídas e, singularmente, de débedas tributarias e outras obrigas de Dereito Público”.

Esta conclusión á que chega esta sentenza, debe facerse extensiva a calquera Administración Pública. E neste caso concreto cabería concluir que as achegas que os municipios fan ás mancomunidades pola prestación dos servizos que reciben teñen o carácter de ingresos de dereito público.

Outra cuestión que se formula é se pode entenderse que unha mancomunidad conta entre as súas potestades coa executiva ao non ter o carácter de administración territorial. A resposta debe ser afirmativa pois conforme ao artigo 4 da Lei de Bases de Réxime Local, as mancomunidades terán de entre as potestades sinaladas no apartado un deste artigo, entre as que se atopa a de execución forzosa, aquelas que determinen os estatutos e, en defecto de previsión estatutaria, terán todas as enumeradas no devandito apartado.

Non obstante malia os pronunciamentos xudiciais sinalados que se ben avalan a legalidade do inicio desta vía para o cobro das achegas adebedadas, e das prerrogativas de que gozan en canto a entidades locais por disposición do artigo 4 da LRRL, chegando por fin á conclusión de que se ben a vía de apremio abre unha posibilidade de solución, non resollen enteiramente o problema da recadación e efectividade das cotas dos municipios asociados porque no procedemento de apremio supoñendo que haxa vontade de executalo, debemos lembrar que se ben parece pacífica a doutrina que atribúe ao tesoureiro o ditado dos actos que conforman o mesmo, non hai o mesmo acordo sobre a súa competencia para a resolución dos recursos que caben contra os actos que dita, así como a resolución de actos administrativos relacionados directa ou indirectamente coa recadación.

Por outra parte se ben conforme á doutrina do Tribunal Supremo e do Tribunal Constitucional, plasmada posteriormente en reformas lexislativas, poden embargarse os bens patrimoniais das entidades locais, a súa localización, execución e realización non é tan sinxela.

O primeiro activo ao que normalmente se dirixe o procedemento de execución é aos saldos de contas bancarias. Se ben existe un recente e meritorio pronunciamento do Tribunal Superior de Xustiza de Castela a Mancha cun voto particular, continúa sendo máis que dubidosa o que sen máis poidan embargarse os saldos de contas das entidades públicas. Os vehículos e bens mobles, ademais da súa difícil localización, da necesidade de contar cunhas instalacións axeitadas para o seu depósito, etc., é realmente singular o ben moble da administración que non está afecto a un servizo público.

Das fincas e demais bens inmoebles que pertencen aos municipios cabe extraer as conclusións anteriores, se existe algún como patrimonial, que podería ser sobretodo nos municipios rurais que sobreviviron á desamortización de Mendizábal, tamén habería de ponderarse os problemas que formulan os principios de proporcionalidade da débeda co ben a embargar.

A mancomunidade tamén ten a posibilidade de impugnar o orzamento dos concellos que teñen achegas impagadas, cando non se consignen nos mesmos os créditos necesarios para facer fronte ao cumprimento destas obrigas. O artigo 170.2 do TRLHL autoriza aos interesados a presentar reclamacións (e, caso de non ser atendidas o correspondente recurso) por omitir o crédito necesario para o cumprimento de obrigas esixibles á entidade local en virtude de precepto legal ou de calquera outro título lexítimo e iso é aplicable non só ás cantidades que debe achegar o municipio á mancomunidade durante o exercicio para o que se aproba o orzamento senón tamén para as cantidades pendentes de pago de exercicios anteriores. O contrario, segundo esta sentenza, é incumprir os principios de suficiencia financeira e integridade que impón a normativa.

O lexislador autonómico, intentou a través das leis reguladoras da administración local, resolver ou polo menos dotar de instrumentos legais de resolución a este problema, que é un dos motivos principias, ao meu xuízo, do raquitismo e insolvencia das mancomunidades que case as aboca á súa desaparición

A lei 5/1997 de administración local de Galicia no seu artigo 148.2 establece que transcorrido o prazo para o ingreso das achegas dos municipios que integran a mancomunidade, o seu Presidente poderá dirixirse á Comunidade Autónoma para a retención dos fondos do municipio debedor e o seu ingreso na facenda da mancomunidade. Esta disposición loable

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

en si mesma adoece na práctica do problema de que a competencia para ordear a retención atribúeselle ao Presidente en vez de ao tesoureiro que é o órgano encargado da recadación. O resultado práctico é que este mecanismo non se puxo en funcionamento nunca.

A lei extremeña de mancomunidades considera as achegas pagos preferentes e obrigatorios que poden ser retidos, das achegas da Comunidade Autónoma e das Deputacións aos concellos integrantes.

A lei 2/2003, de 11 de marzo, da Administración Local da Comunidade de Madrid aínda vai máis lonxe cando posibilita requirir aos Concellos mancomunados un aval bancario a favor da Mancomunidade por un importe máximo de ata dúas anualidades da achega de cada municipio, para garantir os desembolsos comprometidos polos concellos integrantes.

Outra posibilidade é que partindo da base de que o municipio ou municipios debedores teñan vontade de aboar as cantidades pendentes pero que a súa situación financeira o dificulta, tamén podería buscarse a posibilidade de establecer mediante acordos entre as entidades afectadas, fórmulas que permitan que o importe da recadación da taxa pase a disposición da Mancomunidade unha vez recadada, porque aínda que non estean afectados os importes desta taxa ao pagamento das cantidades adebedadas, tampouco, obviamente, hai nada que impida que se dediquen a elas unha vez recadadas.

Podemos concluir sinalando que máis do 75 por cento das mancomunidades existentes en España aglutinan municipios menores de 5.000 habitantes e nalgúns Comunidades Autónomas, debido á existencia de municipios con pouca e dispersa poboación, a súa existencia para a prestación de servizos básicos pode ser necesaria. As mancomunidades, ao igual que o municipio, posúen a cualidade representada pola proximidade dos servizos aos usuarios. Aínda que tampouco son fonte significativa de aforros negativos, o desenvolvemento de servizos mancomunados de acordo con criterios de eficiencia e eficacia, necesita dunha reforma sosegada que defina un réxime de funcionamento específico que teña en conta as especificidades territoriais, vaia máis alá do procedemento de constitución e analice que estruturas representativas financeiras e organizativas son necesarias para prestar os servizos acorde cos niveis de demanda actual dos usuarios.

E tamén deben atender aos principios de sustentabilidade financeira, evitando ademais as duplicidades no exercicio de competencias.

6 Bibliografía

D'ANJOU GONZÁLEZ, Juan. Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español. Ministerio de Administraciones Públicas, 2004.

SANCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, Luis. Financiación de las mancomunidades intermunicipales, principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora. Ed. Thomson Reuters, Civitas, 2009.

BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción. Una nueva aproximación a las entidades supramunicipales ante la posible reforma del régimen local, Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra 152, 2012.

ORTEGA SANCHEZ, Pilar. Organización del sector público instrumental, Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra 152, 2012.

CASES Y PALLARES, Jordi. La reordenación de las competencias locales. Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra, 2014.

ARENILLA SANCHEZ, Manuel. El pequeño municipio: núcleo democrático vs prestación de servicios. Fundación Democracia y Gobierno Local, xuño 2012.

Informe sobre la determinación del ámbito competencial de las Mancomunidades de Municipios, al amparo de lo dispuesto en la Ley 27/2013 de 30 de diciembre. (2014) Asesoría Jurídica Gobierno de Vizcaya.

Informe das Entidades Locais de Galicia (2010) Consello de Contas de Galicia.

Informe de las Mancomunidades de Municipios (2011) Cámara de Cuentas de Andalucía.

Informe de las Entidades Locales (2012) Tribunal de Cuentas.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Competencias da Administración local sobre transportes urbanos: situación actual e perspectivas de futuro ante a reforma do réxime local da Lei 27/2013, do 27 de decembro

Competencias de la Administración local sobre transportes urbanos: situación actual y perspectivas de futuro ante la reforma del régimen local de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre

Competences of the local Administration on urban transports: current location and perspectives of future in front of to reform of the local regime of the Law 27/2013, of the 27th of December

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Profesor titular de Dereito Administrativo
Universidade de As Palmas de Gran Canaria (España)
msarmiento@ddp.ulpgc.es

Recibido: 02/11/2014

Resumo: Foi tradicional conferir funcións sobre transporte público de viaxeiros á Administración municipal, xa que hai unha estreita relación entre Administración Local e transporte público. Na actualidade, a lexislación das Comunidades Autónomas atribúe aos municipios competencias sobre ordenación, xestión e disciplina sobre o sector, aínda que se formulan novas esixencias derivadas da forte crise económica que tratan de ser abordados pola nova Lei 27/2013, de racionalización e sostinibilidade da Administración Local.

Palabras clave: Administración Local, competencias sobre transporte público de viaxeiros, reforma da Administración Local.

Resumen: Ha sido tradicional conferir funciones sobre transporte público de viajeros a la Administración municipal, ya que hay una estrecha relación entre Administración Local y transporte público. En la actualidad, la legislación de las Comunidades Autónomas atribuye a los municipios competencias sobre ordenación, gestión y disciplina sobre el sector, aunque se plantean nuevas exigencias derivadas de la fuerte crisis económica que tratan de ser abordadas por la nueva Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Palabras clave: Administración Local, competencias sobre transporte público de viajeros, reforma de la Administración Local.

Abstract: *It has been traditional to confer functions on public passenger transport to the city administration, as there is a close connection between local administration and public transport. At present, the legislation of the Autonomous Communities attributed to municipalities competences on management skills, management and discipline on this sector, although there are new requirements arising from the severe economic crisis, which attempt to be addressed by new Law 27/2013, of rationalization and sustainability of Local Administration.*

Key words: *Local Authority, responsibilities for public passenger transport. Local Administration reform.*

Índice: 1. Administración local e transportes urbanos: unha relación indispensable 2. O transporte como sector do ordenamento xurídico-administrativo 3. As competencias das entidades locais: encadramento xeral 3.1 Réxime legal das competencias propias 3.2 As competencias delegadas 3.3 As competencias encomendadas 4. As competencias locais sobre o transporte urbano 4.1 Evolución histórica: a insignificancia das competencias nesta materia 4.2 As competencias municipais a partir da LRBRL 4.2.1 Formulación xeral anterior á Lei 27/2013 4.2.2 A posición do lexislador sectorial; en particular, do lexislador autonómico: STC 118/1996, de 27 de xuño e STS de 17 de abril de 2000 4.2.3 Aproximación xeral sobre a situación na lexislación autonómica 4.2.3.1 Andalucía 4.2.3.2 Aragón 4.2.3.3 Canarias 4.2.3.4 Castela-A Mancha 4.2.3.5 Castela-León 4.2.3.6 Cataluña 4.2.3.7 Galicia 4.2.3.8 Madrid 4.2.3.9 A Rioxa 4.2.3.10 Navarra 4.2.3.11 País Vasco 4.2.3.12 Comunidade Valenciana 4.2.4 Algunhas conclusións sobre esta indagación xurídica 5. Unha cuestión complementaria: a coordinación e a proliferación das denominadas “autoridades do transporte público” 6. Novas perspectivas normativas: acerca da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local 6.1 Reforma da Administración local, crise económica e realidade política 6.2 Cambio de rumbo no ámbito competencial: artigos 7, 25 e 26, LRBRL 6.3 A reforma dos artigos 84 bis e 86.2, LRBRL: Publicatio ou xestión privada? 7. Conclusións

Abreviaturas empregadas

APL	Anteproxecto de Lei
Art.	Artigo
ATP	Autoridade do Transporte Público
BOE	Boletín Oficial do Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CNC	Comisión Nacional da Competencia
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
FX	Fundamento Xurídico
LOCE	Lei Orgánica do Consello de Estado
LOFAXE	Lei de organización e funcionamento da Administración Xeral do Estado
LOREX	Lei Orgánica do Réxime Electoral Xeral
LOTC	Lei Orgánica do Tribunal Constitucional
LOTT	Lei de Ordenación dos Transportes Terrestres
LPA	Lei de Procedemento Administrativo de 17 de xullo de 1958
LRBRL	Lei Reguladora das Bases do Réxime Local de 2 de abril de 1985
LRXAP e PAC	Lei de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común de 26 de novembro de 1992
RAE	Real Academia Española
REALA	Revista de Estudos da Administración Local e Autonómica
ROTT	Regulamento de Ordenación dos Transportes Terrestres
S	Sentenza
STC	Sentenza do Tribunal Constitucional
STS	Sentenza do Tribunal Supremo
STSX	Sentenza do Tribunal Superior de Xustiza

1 Administración local e transportes urbanos: unha relación indispensable

É evidente que a Administración Local e, en particular, os Concellos, adquiriron a partir da Constitución Española de 27 de decembro de 1978 unha importancia fundamental para a xestión dos servizos públicos e, en xeral, para a articulación dun poder local descentralizado e participativo. Non por casualidade no Reino Unido se considerou que a Administración local é escola de democracia e unha canle moi efectiva de participación para os cidadáns¹. E é claro que o obxectivo de participación democrática e a vertebración eficaz e efectiva da descentralización foi unha preocupación nunha primeira etapa, máis ou menos dilatada no tempo, despois de aprobarse a Carta Magna; algo completamente explicable despois dun longo período histórico no cal os Concellos e outras Corporacións locais, como as Deputacións provinciais, desempeñaran un papel moi modesto no exercicio do poder público administrativo, debido ao centralismo inherente ao réxime do Xeneral Franco. Froito desta primeira etapa democrática foron as Leis 2/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, e Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral, que, con independencia das limitacións, lagoas ou contradicións que se detectaron para a consecución dese obxectivo, comportaron un avance moi significativo para a Administración local en España.

Pero na actualidade atravesamos outra etapa na que as prioridades, en parte, se modificaron, xa que preocupa sobremanera a xestión axeitada e eficaz dos servizos públicos que presta a Administración local, sobre todo pola intensa crise económica que sufrimos a partir da última parte do ano 2007, porque xa a Administración local non pode xustificarse só ou exclusivamente coa invocación retórica da participación, senón que, preservando e mesmo potenciando esta, debe ocuparse de forma eficaz, eficiente e económica da prestación duns servizos de calidade, actualizados, sostibles en termos económicos, e ben xestionados e avaliados para que as necesidades e aspiracións dos cidadáns poidan satisfacerse de maneira correcta, en coherencia co artigo 1.1 da Norma Suprema, é dicir, de acordo cun Estado social e democrático de Dereito.

Dentro dos servizos públicos cuxa competencia está atribuída aos Entes locais, por resultar indispensables para o cidadán, está sen dúbida o transporte público. É obvio que o particular necesita trasladarse ao seu traballo, ao colexio, á universidade ou ben para gozar do seu lecer, e para iso é imprescindible o transporte. Ben é verdade que ata hoxe o que predominou é un uso exclusivo —e abusivo— do transporte privado, por intereses políticos e económicos que non é posible dilucidar aquí, pero cuxo resultado está á vista de todos: cidades masificadas de coches privados, dificultades para aparcamento, contaminación non só acústica senón de todo tipo, obstáculos e perigos para peóns, gastos, etc. Non cómpre realizar un detallado estudo empírico para chegar á conclusión de que o transporte se converteu nun problema con múltiples ramificacións que derivan cara o medio ambiente, a economía ou a calidade de vida dos cidadáns, e por iso a transcendencia do transporte público é palmaria. Hai, pois, unha relación indispensable entre Administración local e transporte público, xa que é esta Administración a que ordinariamente dispón das competencias para actuar sobre este sector e a que coñece mellor a problemática que este ofrece.

¹ O artigo 1.1. LRBRL indica tamén con toda precisión: “*Os Municipios son entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos (...)*”.

Foi tradicional que a competencia administrativa sobre o transporte se atribúa á Administración local, se ben é verdade que na evolución do réxime local se observa que outras Administracións, e, singularmente, a Administración do Estado, socavaron e absorberon gran parte das competencias administrativas sobre esta materia, impondo a tutela de intereses estatais en detrimento da autonomía local. Tamén convén advertir que a regulación dos transportes na etapa moderna² foi da man do trazado de grandes obras públicas como o establecemento de liñas de ferrocarrís (cfr. Lei xeral de ferrocarrís e tranvías, de 23 de novembro de 1877), a implantación de grandes infraestruturas, estradas, etc. Que serviron de cobertura para que o lexislador amosara unha palmaria deferencia cara a Administración do Estado³. Iso, polo demais, tampouco é ningunha singularidade do sector dos transportes, senón que seguiu a tendencia ordinaria de reducir competencias locais e atribuír, polo tanto, as funcións administrativas máis relevantes ao Estado, en congruencia cos postulados centralistas que serviron de fundamento e inspiración á maior parte da lexislación durante unha etapa histórica bastante dilatada no tempo. A proba máis elocuente atopámola no celeberrimo Estatuto Municipal de CALVO SOTELO, de 8 de marzo de 1924, cuxo artigo 150 é o que ten o mérito de ocuparse por primeira vez dalgúns transportes urbanos como os tranvías e o metropolitano, e establecía algo tan revelador como o que segue:

“É da exclusiva competencia dos Concellos, subordinada tan só á observancia das leis xerais do Reino⁴, e ao que esta lei dispoña, o goberno e dirección dos intereses peculiares dos pobos, na totalidade do seu territorio, e en particular canto garde relación cos obxectos seguintes: (...) 8º Construción ou concesión de vías férreas, e de liñas telefónicas, calquera que sexa o medio de tracción, con tal que non superen, pola superficie ou polo subsolo, o límite do termo municipal”.

E a mesma dirección tomou a Lei municipal, de 31 de outubro de 1935, ao recoñecer aos Concellos (art. 102) a competencia para a *“execución de obras e servizos, nos seus aspectos fundamentais de administración, concesión, contratación e municipalización, comprendéndose os de (...) d) Transportes terrestres, marítimos, fluviais, subterráneos e aéreos”.*

Pero estas disposicións non tiveron ningún resultado práctico e tanxible, e non só pola etapa histórica convulsa na que se ditaron, e que supuxo de feito que as disposicións do Estatuto Municipal de 1924 fosen en realidade moi pouco aplicadas, e que a Lei municipal republicana estaría chamada a ter moi pouco percorrido histórico pola inminente guerra civil (1936-1939), senón porque o que primou foi a tutela dos intereses estatais como se regulaban nas distintas leis sobre os diversos medios de transportes. Prevaleceu, entón, o que dispoñía a normativa sectorial sobre o que establecía a lexislación local (art. 101 do Texto articulado e refundido das Leis de Bases de Réxime Local, aprobado por Decreto de 24 de xuño de 1955⁵).

2 Póde consultarse, E. CARBONELL PORRAS, “Análisis histórico de la intervención pública en el transporte terrestre como punto de referencia de la actual ordenación del sector”, *REALA*, núm. 263, 1994, pp. 449-486.

3 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “El servicio público de los transportes urbanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 10, 1953, p. 68.

4 Con independencia de que este Estatuto non tivo apenas repercusión práctica, é claro que a apostila de *“subordinada tan só á observancia das leis xerais do Reino”* desactivaba automaticamente as posibilidades que aniñaban no devandito precepto; en realidade este artigo tiña unha declaración formal que estaba chamada a non ter ningunha consecuencia práctica polo que dicían as leis sectoriais sobre os distintos transportes (ferrocarrís, tranvías, etc.).

5 O cal dispoña: “1. É da competencia municipal o goberno e a administración dos intereses peculiares dos pobos. 2. A actividade municipal dirixirase principalmente á consecución dos seguintes fins (...), e) transportes terrestres, marítimos, fluviais, subterráneos e aéreos, estacións, portos e aeroportos”.

Por conseguinte, aínda que o transporte urbano era unha competencia que se lle confería aos municipios, o certo é que na realidade política e administrativa isto non foi así. Seguindo unha tendencia observable noutros moitos sectores, o Estado absorbeu e, dalgunha maneira, anulou, todas as potencialidades que tiñan estas normas. Como din E. CARBONELL e T. CANO CAMPOS⁶: “*O exemplo dos transportes, en realidade, só constitúe un dos numerosos exemplos da pugna de atribucións entre a Administración central e a Administración local, tan frecuente nestes anos. Unha pugna na que subxace un dos problemas máis graves da organización administrativa española da época, cal é a ausencia dunha delimitación clara e inequívoca da competencia municipal, e na que sempre saíu vencedor o Estado, probablemente, como sinalou SALAS, como consecuencia da “forza expansiva e da absorción que a burocracia da Administración estatal ten fronte á das entidades locais debido ás forzas socioeconómicas que sustentan unha e outra”.*”

Coa aprobación da Constitución, é evidente que o que é unha relación teórica indispensable por razóns lóxicas⁷ —o transporte urbano e a Administración local— debe ser unha realidade práctica constatable, e neste sentido é obrigado recoñecer o xiro copernicano que o recoñecemento da autonomía local comporta (cfr. arts. 137, 140 e 141 CE), xa que é sinxelamente inadmisíbel en termos constitucionais que os Concellos no dispoñan de competencias propias e efectivas sobre o transporte público. Por este motivo é necesario, en primeiro termo, delinear os contornos do sector, e, en segundo lugar, proceder ao exame das competencias que os Concellos teñen. Delimitación material e delimitación competencial son inescindibles, toda vez que o manexo dos conceptos e categorías xurídicas resulta necesario para saber o alcance e o contido das competencias municipais sobre o transporte urbano.

2 Transporte como sector do ordenamento xurídico-administrativo

Prima facie, aludir ao transporte é referirse a un sector dunha extraordinaria importancia económica e social; o transporte move miles de millóns de euros, constitúe un ámbito no cal desenvolven a súa actividade centos de empresas e executan o seu traballo milleiros de persoas. É, pois, un sector importante para a economía española e comunitaria⁸, pero, ademais, ten un papel crucial para a vida das persoas. Nun mundo globalizado e intercomu-

6 Vid. Capítulo XXXI, “Los transportes urbanos”, no *Tratado de Derecho Municipal II*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003, p.1689.

7 Xa hai máis de sesenta anos destacouno un autor tan emblemático como E. GARCÍA DE ENTERRÍA, se hai un sector que “*xorde única e exclusivamente das condicións da vida urbana e que trate de atender precisamente as necesidades que esta orde de vida colectiva manifesta, é o dos transportes urbanos. Polo que a conclusión é que debe estar atribuído á entidade administrativa organizada precisamente para as esixencias peculiares deste modo de vida colectivo, o Municipio*” (“El servicio público de los transportes urbanos”, cit., p. 83).

8 O que se constata na regulación que os Tratados Comunitarios fan deste sector. Recentemente reformáronse xustamente a Lei de Ordenación dos transportes terrestres (Lei 16/1987, de 30 de xullo), e a Lei de Seguridade Aérea (Lei 21/2003, de 7 de xullo), por virtude da Lei 8/2013, de 4 de xullo, para adaptar a normativa española ás esixencias da Unión Europea (Regulamento n.º (CE) 1071/2009, do Parlamento Europeo e do Consello, de 21 de outubro de 2009, polo que se establecen normas comúns relativas ás condicións que se han de cumprir para o exercicio da profesión de transportista por estrada; Regulamentos (CE) n.º 1072/2009 e CE n.º 1073/2009, do Parlamento Europeo e do Consello, ambos os dous de 21 de outubro de 2009, polo que se establecen normas comúns de acceso ao mercado do transporte internacional de mercadorías por estrada e ao mercado internacional dos servizos de autocares e autobuses; Regulamento (CE) n.º 1370/2007, do Parlamento Europeo e do Consello, de 23 de outubro de 2007, sobre réxime de xestión dos transportes públicos regulares de viaxeiros).

Así mesmo, a Lei Orgánica 5/2013, de 4 de xullo, modificou a tamén Lei Orgánica 5/1987, de 30 de xullo, de Delegación de Facultades do Estado nas Comunidades Autónomas en relación cos transportes por estrada e por cable.

nicado como nunca, que erixiu a mobilidade nunha das súas sinais de identidade (turismo de distinto tipo, mobilidade laboral, mobilidade estudiantil e do profesorado, mobilidade de empresas, etc.) non é posible relegar ao transporte, xa que a vida actual sinxelamente se desbarataría sen uns medios de transportes eficaces e áxiles.

O transporte é, segundo a canónica definición do Dicionario da RAE, o “*sistema de medios para conducir persoas e cousas dun lugar a outro*”⁹. Hai moitos tipos de transporte, e o Dereito, así mesmo, enfócaos desde moi distintas perspectivas. Así podemos falar de “transporte marítimo”, “transporte aéreo”, “transporte internacional”, “transporte terrestre”, “transporte por cable” “transporte por ferrocarril”, etc. Algúns teñen o seu encadramento natural no Dereito Mercantil e, mesmo, no Dereito Internacional Privado¹⁰. Pero outros, como o transporte terrestre, teñen o seu encaixe propio no Dereito Administrativo¹¹ e é só a el ao que nos referiremos neste estudo¹². Máis en concreto, ao transporte urbano, que depende da Administración local (Concello). Quedan fóra, polo tanto, outros enfoques sobre este sector, xa que desbordarían o sentido e fin do presente traballo.

Agora ben, non por iso resulta curta esta perspectiva, porque nela hai que contar coa distribución de competencias entre o Estado, as Comunidades Autónomas e os Entes locais, e cos mecanismos e técnicas de intervención reservadas á Administración Pública en orde ao cumprimento das súas funcións constitucionais (art. 103.1 CE).

Estado e Comunidades Autónomas dispoñen, como é ben sabido, de potestades legislativas que permiten aprobar Leis formais que afectan sen dúbida ás competencias dos entes municipais. Así, na Constitución Española, o artigo 148.1.5^a, establece que as Comunidades Autónomas poden asumir a través dos seus respectivos Estatutos de Autonomía, “*os ferrocarrís e as estradas cuxo itinerario se desenvolva integramente no termo da Comunidade Autónoma e, nos mesmos termos, o transporte desenvolvido por estes medios e por cable*”. O que permite que as Comunidades poidan exercer as competencias de lexislación e execución dos transportes autonómicos, que son os que se realizan integramente no seu territorio. Pero, ademais, o artigo 149.1.21^a atribúe ao Estado a competencia sobre “*Ferrocarrís e transportes terrestres que transcorran polo territorio de máis dunha Comunidade Autónoma; réxime xeral de comunicacións; tráfico e circulación de vehículos a motor; correos e telecomunicacións; cables aéreos, submariños e radiocomunicación*”¹³; e, así mesmo, o artigo 149.1.24^a confírelle a competencia sobre “*Obras públicas de interese xeral ou cuxa realización afecte a máis dunha Comunidade Autónoma*”, que ten particular relevancia en

9 É a segunda acepción, que é a que conecta co tema que tratamos: o transporte público.

10 Unha das características deste sector é a convivencia forzosa entre normas de Dereito Público e normas de Dereito Privado; cuestións relativas a contratación, etc. encádranse no Dereito privado, pero ligadas a disposicións de carácter xurídico-público como sucede coas tarifas, declaracións de portes e outros documentos análogos. Para algúns autores esta situación ofrece “*máis inconvenientes que vantaxes, porque desnaturaliza as institucións xurídicas ou fórzaas a operar en terreo alleo*” (cfr. J. BERMEJO VERA e Á. GARCÉS SANAGUSTÍN, “Introducción al Derecho de los transportes terrestres”, no volume colectivo, dir. por J. BERMEJO VERA, *El Derecho de los Transportes Terrestres*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1999, p. 29).

11 Vid L. MARTÍN RETORTILLO, voz “Transporte” (Dereito Administrativo), na *Enciclopedia Jurídica* Básica. *Volume IV*, Ed. Civitas, Madrid, 1^a ed. 1995, pp. 6642-6647.

12 Constitúen técnicas de grande arraigamento desde o punto de vista xurídico-administrativo a utilización do *dominio público* e a *concesión administrativa*. Véxase, por exemplo, J. L. VILLAR EZCURRA, *Derecho Administrativo Especial. Administraciones Públicas y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1^a ed. 1999, p. 340.

13 Cfr. STC 86/1988, de 3 de maio: “*O marco de distribución de competencias normativas e executivas en relación ao transporte (...) pon de manifesto que corresponde en exclusiva ao Estado as competencias de orde normativa na medida en que o itinerario do transporte exceda do ámbito territorial da Comunidade Foral (...)*”.

materia de establecemento de infraestruturas para o transporte. Iso supón que o criterio, claro e concluínte, é o da territorialidade, o que comporta que os transportes intracomunitarios están atribuídos plenamente ás Comunidades Autónomas, e os que teñan un alcance extra ou intercomunitario son do Estado, estritamente considerado¹⁴.

Non obstante, a cuestión non é tan sinxela. É coñecido que o Título VIII da Constitución non é un modelo de perfección técnica¹⁵, pois obriga a realizar un labor, case de alquimista, para determinar con precisión o alcance e o contido das competencias do Estado e das Comunidades Autónomas. A redacción dos Estatutos de Autonomía, así mesmo, tampouco é moito mellor¹⁶, cun uso inapropiado de conceptos e mencións a materias que enlean aínda máis as disposicións constitucionais —é o caso das chamadas “competencias exclusivas”—. Polo tanto, cómpre para determinar con seguridade o réxime competencial ter en conta outros títulos competenciais que inciden de forma directa ou indirecta no correcto exercicio das competencias sobre o transporte terrestre (urbanismo, medio ambiente, sanidade, etc.). Así, a célebre e importante STC 118/1996, de 27 de xuño¹⁷, que resolveu distintos recursos de inconstitucionalidade en relación co transporte terrestre, subliñou que o transporte é un feito económico da maior importancia que pode lexitimamente disciplinarse polo Estado para levar a cabo unha política económica común (cfr. arts. 149.1.1ª e 13ª CE). Pero tamén cómpre ponderar a eficacia do artigo 149.1.6ª (lexislación mercantil), 21ª (tráfico e circulación de vehículos a motor), 18ª (réxime xurídico das Administracións Públicas, procedemento administrativo común expropiación, responsabilidade, contratos e concesións administrativas), 4ª (coordinación coa defensa nacional), 16ª (sanidade, como referimos), 29ª, (protección civil e seguridade pública xeral). Isto bota un panorama complicado que desde logo se afasta da simplicidade que a lectura dos artigos 148.1.5ª e 149.1.21ª CE puideran facer crer nunha primeira aproximación.

14 O concepto de “Estado” é, de acordo coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional anfíbolóxico, pois en ocasións designa a totalidade da organización xurídico-política, e outras só ao conxunto das institucións xerais e centrais e os seus órganos periféricos (STC 32/1981, de 26 de xuño. Vid tamén A. GALLEGO ANABITARTE, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 41).

15 S. MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 1ª ed. 2012, p. 102, afirma que o Título VIII da Constitución é “de principio a fin, incorrectísimo técnicamente”, e critica severamente a mala técnica dos artigos 148 e 149, fonte de múltiples conflitos e de inseguridade permanente nos operadores xurídicos.

16 Vid. E. CARBONELL PORRAS “6. Transportes. Régimen general. Autonomías. Competencias del Estado”, no volume colectivo, dir. por A. JIMÉNEZ-BLANCO e J. MARTÍNEZ-SIMANCAS, *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la ordenación territorial del Estado. Tomo II*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. - Central Hispano, Madrid, 1ª ed. 1997, pp. 1345 e 1346. Neste traballo analízanse as distintas expresións que usan os Estatutos, as súas inconsistencias e a dificultade de interpretar algunhas disposicións. Pola súa parte, o Tribunal Constitucional, na súa posición de intérprete supremo da Constitución (art. 1.1, LOTC), afirmou tamén, en relación coa modificación do Estatuto de Cataluña (Lei Orgánica 6/2006, de 19 de xullo), que o artigo 160.1 EAC “ao recoñecer á Comunidade Autónoma as competencias examinadas en “exclusividade”, o fai de maneira impropia e non impide que sobre as devanditas competencias autonómicas poidan operar plenamente as bases estatais (...)” (STC 31/2010, de 28 de xuño, FJ. 100); algo que volve reiterar con ocasión da resolución do recurso de inconstitucionalidade formulado contra a Lei 57/2003, de 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ.4). Exemplo desta confusión atópase na propia Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local; na disposición adicional terceira dise algo tan elocuente como: “1. As disposicións desta lei son de aplicación a todas as Comunidades Autónomas, sen prexulzo das súas competencias exclusivas en materia de réxime local asumidas nos seus Estatutos de Autonomía, no marco da normativa básica estatal (...)”.

Pode tamén consultarse o traballo de A. BLASCO “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981, pp. 307-317; así mesmo como mostra do esforzo doutrinal por esclarecer este intrincado panorama competencial o estudo de M. CARRILLO, “La noción de “materia” y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pp. 101-116.

17 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, pp. 253-262.

O Tribunal Constitucional (SSTC 245/2012, de 18 de decembro, e, reiterando a súa doutrina, 83/2013, de 11 de abril), declarou —respecto do transporte ferroviario, pero que é aplicable a outros— o seguinte:

“(i) que como consecuencia do criterio territorial, o Estado non pode incidir sobre a ordenación dos transportes intracomunitarios, agás cando se atope habilitado para facelo por títulos distintos; (ii) que o Estado ten competencia exclusiva sobre as actividades de transporte que actúen integradas nunha rede de alcance nacional; independentemente do lugar de carga e descarga, sempre que se trate de percorridos discretos pois a competencia non pode atribuírse con base en percorridos concretos que se ignoran, senón conforme ao carácter supracomunitario da rede; (iii) que o Estado ten competencia exclusiva sobre os servizos parciais comprendidos en liñas regulares de viaxeiros cuxo itinerario discorra polo territorio de máis dunha Comunidade Autónoma, e, (iv) que aínda que o criterio territorial debe aplicarse con rigor cando se trata de competencias normativas, as competencias de execución da lexislación estatal quedan, en certo modo, desconectadas do devandito criterio, para permitir a súa efectiva titularidade autonómica, aínda cando o transporte non discorra integramente polo territorio da Comunidade Autónoma, abondando con que teña orixe e remate no territorio desta (...)” (STC 245/2012, FX. 16).

Dentro deste contexto, cómpre salientar que o Estado, por virtude da Lei Orgánica 5/1987, de 30 de xuño¹⁸, aprobada con base no artigo 150.2 CE¹⁹, delegou facultades do Estado en materia de transporte por estrada e por cable, e hoxe pódese dicir que todas as Comunidades Autónomas teñen competencias de execución da lexislación estatal en materia de transporte de mercadorías e viaxeiros, cando teñen o seu orixe e destino no territorio autonómico; e, no plano práctico, non se pode subvalorar as competencias de execución, posto que permiten outorgar licenzas e concesións, habilitar aos axentes de transporte, exercer poderes de policía —inspección e sanción— etc. Por iso afirman José BERMEJO e Ángel GARCÉS²⁰ *“que parece obrigado sinalar que resulta moito máis importante a execución que a lexislación, e que o modo ou as formas de execución da ordenación legxlativa estatal pode realizarse de moi diferente maneira, segundo as Comunidades Autónomas, por razóns de conveniencia política, social ou económica, todo o cal pode poñer en cuestión*

18 Modificada, como xa se advertiu, pola Lei Orgánica 5/2013, de 4 de xullo, que cambia a redacción do artigo 10. Recálcase que non son obxecto de delegación *“as facultades relativas à inspección e control en fronteira dos transportes internacionais, nin a tramitación e, no seu caso imposición de sancións polas infraccións detectadas na realización de tales funcións”*. Ademais, dise no artigo 10.3 que *“As facultades delegadas a que se refiren os apartados anteriores non obstarán para que a Administración Xeral do Estado acorde realizar directamente as inspeccións que estime necesarias. Neste caso, se as referidas actuacións inspectoras xustificasen a iniciación do correspondente procedemento sancionador, corresponderán, así mesmo, ao Estado as facultades para a incoación, tramitación e resolución do devandito procedemento.*

As funcións de vixilancia do transporte atribuídas à Garda Civil non son obxecto de delegación”.

19 Este artigo da Constitución dispón: *“O Estado poderá transferir ou delegar nas Comunidades Autónomas, mediante lei orgánica, facultades correspondentes a materia de titularidade estatal que pola súa propia natureza sexan susceptibles de transferencia ou delegación. A Lei preverá en cada caso a correspondente transferencia de medios financeiros, así como as formas de control que se reserve o Estado”*. Este precepto, por tanto, admite unha ampliación extraestaturaria de competencias autonómicas; o cal se fixo coa Lei Orgánica 8/1987, de 30 de xuño, xa citada. É unha forma de ampliación referida a unha materia concreta, e non supón unha ampliación xeral de competencias (Vid sobre este extremo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1ª ed. 1988, pp. 59 e 60).

20 Op. cit., p. 37.

a funcionalidade deste sistema de reparto competencial e poñer en risco a igualdade do tratamento dos cidadáns en todo o territorio estatal (art. 139.1 da CE)”²¹.

Cinguíndonos ao obxecto deste estudo —os transportes urbanos—, cómpre salientar que estes caen dentro da competencia intracomunitaria, e son, polo tanto, as Comunidades Autónomas as que dispoñen da competencia para regulalos, respectando a normativa básica que dite o Estado co apoio nos distintos títulos constitucionais que lle permiten aprobar este tipo de normas²². Esta competencia autonómica, á parte da xustificación estritamente xurídica, ten a súa razón de ser no coñecemento pormenorizado dos factores e condicións que existen en cada Comunidade, que poden variar e sufrir transformacións derivadas da evolución económica e social inherente a toda colectividade (colonización interior, inmigración, etc.). *De maneira que son as Comunidades as que teñen a función de determinar as competencias municipais en relación co transporte público urbano*²³, e, no seu defecto, serán as normas locais e a normativa xeral de transportes que permaneza en vigor. Neste punto hai que salientar, ademais, que as Leis autonómicas sobre o transporte²⁴ non regulan ordinariamente de forma completa o transporte urbano, con previsión de principios e criterios xerais, e toman a opción lexislativa de disciplinar unha modalidade específica de transporte, polo que é aplicable supletoriamente²⁵ a lexislación estatal, é dicir, a Lei 16/1987, de 30 de xullo, de ordenación dos transportes terrestres, e o Regulamento da Lei de ordenación dos transportes terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de setembro, e modificado en varias ocasións.

3 As competencias das entidades locais: encadramento xeral

En materia de transportes, como noutros sectores, as entidades locais viron enriquecido o seu elenco de competencias. Non é posible, despois da Constitución (arts. 137, 140 e 141 CE), e a aprobación da LRBRL, así como de acordo coa xurisprudencia do Tribunal Constitucional, conformar un tipo de Administración local completamente supeditado ás Administracións superiores —do Estado e das Comunidades Autónomas—, como aconteceu na etapa do Réxime de Franco, segundo xa advertimos. Por este motivo a LRBRL²⁶ establece un modelo de competencias das entidades locais que se pode sintetizar en: a) competencias propias, b) competencias delegadas, e c) competencias encomendadas (arts. 7 e 8, 27 e 37, LRBRL). A primeira redacción da LRBRL previu as chamadas *competencias complementarias*

21 Este é un dos problemas que, xustamente, se critican con ocasión da forte crise económica que sufrimos; a disparidade de criterios e de requisitos para outorgar permisos ou licenzas, o que contribúe a crear inseguridade xurídica, con vulneración do artigo 9.3 CE, e, por tanto, a desmotivar a empresarios á hora de realizar os seus investimentos.

22 Neste sentido, J. BERMEJO e Á. GARCÉS, cit., p. 44: “*En calquera caso, parece claro que, a partir desta Sentenza, a regulación do “transporte urbano”, por tratarse en todo caso de transporte intraautonómico, compete ás Comunidades Autónomas, respectando, claro está, a normativa básica que procede do Estado nos títulos ou materias da súa competencia*”.

23 Vid. E. CARBONELL PORRAS e T. CANO CAMPOS, cit., p. 1695.

24 Vid. infra IV.4.2).

25 Cfr. E. CARBONELL PORRAS e T. CANO CAMPOS, cit., p. 1696.

26 En xeral, sobre as competencias da Administración local, pode consultarse, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988; F. SOSA WAGNER e P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985, e J. MIR I BAGO, *El sistema constitucional de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991.

Tamén, os meus libros *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas, 1993, e *Régimen Jurídico de los Cabildos Insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

(art. 28)²⁷, pero a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local eliminounas, como se analizará máis adiante.

3.1 Réxime legal das competencias propias

As competencias propias exércense en réxime de autonomía e baixo a enteira responsabilidade da entidade local, e non admiten controis xenéricos, senón específicos e de legalidade²⁸. Estas competencias atribúense, fundamentalmente, pola lexislación sectorial que dite o Estado ou as Comunidades Autónomas dentro dos seus respectivos ámbitos de competencias determinados polo chamado “bloque de constitucionalidade” (art. 2.1 LRBRL)²⁹. Constitúen o núcleo duro da autonomía, xa que son as que de verdade confiren poder e capacidade para intervir nas distintas áreas da acción pública³⁰ (seguridade cidadá, ordenación do tráfico, protección civil, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, medio ambiente, sanidade, defensa de consumidores e usuarios, subministro de auga, transporte público de viaxeiros, etc.)³¹. Son competencias que constitúen o “arquetipo” de competencia local, xa que comprenden unha capacidade de intervención máis forte (en canto que os controis son menores e circunscríbense á legalidade), e máis autónoma que a que se ten por unha competencia delegada ou xa non digamos unha competencia encomendada (arts. 7 e 8, LRBRL). Por esa razón o artigo 7.2, LRBRL dispón: “As competencias propias dos Municipios, as Provincias, as Illas e demais Entidades locais territoriais só poderán ser determinadas por Lei e exércense en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación na súa programación e execución coas demais Administracións Públicas”³². Por conseguinte, do ata aquí afirmado podemos extraer os seguintes caracteres das competencias propias:

-
- 27 O artigo 28 LRBRL dicía: “Os Municipios poden realizar actividades complementarias das propias doutras Administracións públicas e, en particular, as relativas á educación, á cultura, á promoción da muller, á vivenda, á sanidade e á protección do medio ambiente”. Véxase, así mesmo, a disposición transitoria 2ª do LRBRL, prevista para aclarar o ámbito deste artigo 28.
- 28 É tradicional no Dereito Administrativo diferenciar entre o control de legalidade e o control de oportunidade. O de legalidade, como o seu propio nome revela, xira arredor de determinar se se cumpriu ou non co Ordenamento xurídico, e explícitase fundamentalmente a través dos recursos administrativos e xurisdiccionais; en cambio, o control de oportunidade ten un ámbito e alcance moito maior, porque trata de verificar a oportunidade ou conveniencia política e administrativa. Por este motivo coa aprobación da Carta Magna de 1978 o control de oportunidade reduciuse de forma drástica, se ben procede nas competencias delegadas e nas encomendadas, que teñen un réxime xurídico claramente distinto do das competencias propias.
- 29 En efecto, o artigo 2.1, LRBRL dispón textualmente: “Para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente ás Entidades Locais, a lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores da acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias, deberá asegurar aos Municipios, ás Provincias e ás Illas o seu dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da Entidade Local, de conformidade cos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e con estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira”. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional, así mesmo, destacou que é a lexislación sectorial —como a relativa aos transportes terrestres— a que efectivamente atribúe competencias aos entes locais, e, en particular, aos municipios (STC 214/1989, de 21 de decembro, entre outras).
- 30 L. PAREJO ALFONSO afirmou nun estudo de hai algún tempo que a competencia propia se refire ao “arquetipo mesmo de competencia local”; arquetipo que alude por definición a dous elementos: a) a índole do asunto, xa que ha de tratarse de asuntos que se esgotan no interese local ou nos que calquera outro interese máis amplo ou superior sexa secundario ou accidental, e b) o alcance da habilitación legal da actuación ha de tratarse dunha atribución legal de ciclo enteiro, comprensiva, pois, da decisión final no devandito asunto (cfr. “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la ley básica de régimen local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 238, 1988, pp. 1056 e 1057).
- 31 Unha sucinta referencia á lexislación sectorial que atribúe competencias á Administración local pode atoparse na monografía de J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, op. cit., pp. 337-364, que, aínda que xa ten algúns anos, é aínda o suficientemente explicativa sobre o modo de atribución destas competencias.
- 32 J. MIR I BAGO (cit., p. 320) asevera: “En definitiva, o máis característico das competencias propias é que se exercen en réxime de autonomía, baixo a responsabilidade da entidade que é titular das mesmas, e que son, ademais, as competencias locais por excelencia. Esta última nota significa que toda competencia local é, en principio, propia, a non ser que a lei que a define dispoña expresamente o contrario”.

- 1º Teñen reserva material de Lei³³. Con iso salientase a relevancia da orde de prelación de fontes na cal a Lei como expresión da vontade popular³⁴ é a que goza da habilitación para conferir a competencia; supérase, pois, unha etapa na cal por meros Regula-mentos, ditados pola Administración en exercicio da súa potestade regulamentaria, atribuíanse á Administración do Estado competencias que debían ser locais de acordo co artigo 101 da Lei de Réxime Local de 1955³⁵.
- 2º Exércense en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade, e constitúen o modelo máis acabado de competencia local.
- 3º Poden ser obxecto de controis específicos, pero non xenéricos³⁶. Non cabe o control de oportunidade, que si se admite para as competencias delegadas (art. 7.3, LRBRL). O Tribunal Constitucional (S de 27 de febreiro de 1987), declarou que deben evitarse os controis xenéricos e indeterminados, pero admite os concretos “que haberán de referirse normalmente a supostos nos que o exercicio das competencias incida en intereses xerais concorrentes cos daquelas”.
- 4º Poden ser obxecto de coordinación cando incidan ou condicionen relevantemente intereses xerais do Estado ou os intereses prevalentes das Comunidades Autónomas (art. 10.2, LRBRL). A coordinación é unha técnica de relación entre Administracións que implica certo poder directivo, como salientou a xurisprudencia do Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de decembro), pero que non pode supoñer en ningún caso a mingua ou o baleiramento das competencias propias das entidades locais. No caso do transporte urbano, como despois se verá, ten un papel de relevo, ao estar afectados intereses da Comunidade Autónoma en determinados transportes. O xurdimiento e desenvolvemento das denominadas “Autoridades do Transporte Público” trata de responder con eficacia á necesidade de colaboración e coordinación.

Regap


 MONOGRÁFICO
 A reforma local / a debate

-
- 33 Cfr., L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional...*, cit., p. 98, e J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, op. cit., pp. 237 e 238.
- 34 Así se di, en concreto, no Preámbulo da Constitución española de 1978. (“*Consolidar un Estado de Dereito que asegure o imperio da lei como expresión da vontade popular*”). É obvio que se trata dunha afirmación un tanto mítica, xa que desde hai moito tempo se cuestiona que a Lei sexa expresión da vontade popular. O tema desborda o obxecto e sentido deste estudo. Abonda para detese nalgunhas reflexións de interese sobre este importante tema coa lectura do interesante libro epistolar de A. NIETO GARCÍA e T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1ª ed. 1998, pp. 64 e ss.
- 35 Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ e F. PUERTA SEGUIDO, “Comentarios al artículo 7”, na obra colectiva dir. por M. REBOLLO PUIG, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local Tomo I (Artículos 1 a 45)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 180.
- Polo que respecta ao transporte, son destacables, entre outras, as Leis 1/1991, de 14 de febreiro, de ordenación do transporte metropolitano de Valencia, 14/1998, de 30 de decembro, do transporte urbano en Aragón, 7/1998, de 1 de xuño, do transporte público urbano por estrada en Navarra, 20/1998, de 27 de novembro, de ordenación e coordinación do transporte urbano de Madrid; 2/2000, de 29 de xuño, do transporte público urbano e interurbano de viaxeiros en automóviles de turismo no País Vasco, etc.
- 36 A STC de 2 de febreiro de 1981 (FJ. 12 A), afirmou que o goberno e a administración autónomos dos entes locais non exclúe que en determinadas materias poida outorgarlle (á Administración do Estado) poderes puntuais de dirección por razón da incidencia do exercicio dunha competencia noutros intereses xerais alleos aos propios da entidade local. Véxase, así mesmo, L. PAREJO ALFONSO, “Relaciones interadministrativas y régimen local”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, números 40-41, 1984, p. 220, quen entende que a ponderación de intereses públicos aconsella que non deban excluírse a priori técnicas de control máis axustadas ás competencias propias que a mera supervisión da observancia da legalidade. Non obstante, esta afirmación debe interpretarse mesuradamente, e, en calquera caso, non é posible aceptar conforme á mesma un control de oportunidade. Cabe, quizais, concibila nun caso de coordinación, que menciona o mesmo artigo 7.2, a cal, ademais, debe desenvolverse cos límites que establece a mesma Lei.

3.2 As competencias delegadas

É o segundo tipo de competencia local que sinala o referido artigo 7, LRBRL. Trátase dunha competencia que ten un réxime xurídico claramente distinto, xa que se desenvolve no marco dunha relación entre dúas Administracións perfectamente diferenciadas na cal unha ten a posición de delegante e outra a de delegada³⁷. Isto xa marca unha orixe completamente diferente ao das competencias propias, porque se ben é verdade que a Lei pode prever a delegación, tamén esta se pode producir por acordo entre ambas as dúas Administracións³⁸ (cfr. arts. 27 e 37. LRBRL). Por outra parte, trátase dunha delegación interadministrativa —é dicir, desenvólvese entre dúas Administracións Públicas distintas cunha posición e ámbitos competenciais diferentes e non dunha delegación interorgánica— que é a que se desenvolve entre órganos administrativos dunha mesma Administración (art. 13, LRJAP e PAC)^{39,40}. Por outra parte, resulta obvio que en modo ningún ten nada que ver cunha delegación legislativa (arts. 82-85, CE.). Ten, pois, un perfil xurídico propio, que ten a súa xustificación na necesidade de conferir o exercicio dalgúns competencias a outra Administración, pero mantendo a súa titularidade a Administración delegante. Na esfera do transporte urbano, como máis adiante se observará con detención, varias son as Leis autonómicas que prevén a delegación e, mesmo, na *Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local*, inténtase potenciar esta técnica, se ben é verdade que condicionada polo principio de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira (art. 27), en aplicación do artigo 135 CE e da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidade orzamentaria.

Desde un punto de vista estritamente dogmático⁴¹, a característica máis relevante en orde á distinción con outras técnicas é a existencia dunha maior dependencia ou subordinación do ente delegado ao delegante, o que implica que os poderes de supervisión e control son moito máis potentes e determinantes⁴² que os que se exercen con respecto ás competencias transferidas e, evidentemente, con relación ao control que se realiza sobre as competencias propias, as cales se exercen, como xa se comprobou, en réxime de autonomía e baixo a propia responsabilidade (art. 7.2, LRBRL).

A Lei do Proceso Autonómico, de 14 de outubro de 1983, ao permitir a transferencia ou delegación de competencias propias das Comunidades Autónomas ás Deputacións Provinciais

37 Nun plano máis xeral debe indicarse que a previsión das delegacións a favor dos municipios xa se establecía no artigo 49 do Decreto da Asemblea Constituínte de 14 de decembro de 1789, de organización municipal (Sobre este antecedente transcendente, véxase a investigación de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración”, incluído no volume *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 4ª ed. 1994, pp. 117 e 118).

38 Cfr., así mesmo, J. MIR I BAGO, cit., p. 322.

39 Sobre a delegación interorgánica, véxase M. J. SARMIENTO ACOSTA, voz “Delegación interorgánica”, no *Diccionario de Derecho Administrativo Tomo I A-G*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 1ª ed. 2005, pp. 806-811.

40 Esta Lei, como se sabe, veu substituír á benemérita Lei de Procedemento Administrativo de 1958.

41 É claro que o Dereito, e, en particular, o Dereito Administrativo, se configura de acordo coas categorías e técnicas dogmáticas, que se poden empregar logo para distintos fins. Late aquí a diferenciación entre “pensar dogmático” e “pensar investigador”, estudada, por exemplo, por A. GALLEGU ANABITARTE (Vid. “El discurso sobre el método en Derecho Público durante la República de Weimar (Ciencias del espíritu y método jurídico)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46 (Xaneiro-Abril 1996), pp. 11 e ss.), autor que afirma que nas “*Facultades de Dereito son “asignaturas investigadoras”: a Filosofía do Dereito, a Historia e a Socioloxía do Dereito; a maior parte, pois, son asignaturas dogmáticas porque loxicamente así debe ser*” (p. 14). O tema desborda o obxecto deste estudo, pero serve para destacar unha das características da configuración institucional do Dereito Público, aínda que iso tampouco pode servir de excusa para eludir a crítica sociolóxica, económica e política, xa que as normas non son algo illado, senón responden aos orzamentos ideolóxicos dun determinado momento e lugar. O que se intenta dicir é que a configuración dogmática é necesaria para poder operar con seguridade e criterio en Dereito, que é algo distinto.

42 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1ª ed. 1984; 1ª reimpresión, 1987, p. 230.

deseña as liñas mestras do réxime xurídico das competencias delegadas, que con algúns matices, pasa á LRBRL e a outras Leis autonómicas que empregaron esta técnica traslativa de competencias. Así, o artigo 7.3, LRBRL na súa nova redacción debida á Lei 27/2013, de 27 de decembro, dispón:

“O Estado e as Comunidades Autónomas, no exercicio das súas respectivas competencias, poderán delegar nas Entidades Locais o exercicio das súas competencias.

As competencias delegadas exércense nos termos establecidos na disposición ou acordo de delegación, segundo corresponda, con suxeición ás regras establecidas no artigo 27, e preverán técnicas de dirección e control de oportunidade e eficiencia”

Pola súa parte, o artigo 27 LRBRL quedou así despois da reforma da Lei 27/2013:

“1. O Estado e as Comunidades Autónomas, no exercicio das súas respectivas competencias, poderán delegar nos Municipios o exercicio das súas competencias.

A delegación haberá de mellorar a eficiencia da xestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas e ser acorde coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira.

A delegación deberá determinar o alcance, contido, condicións e duración desta, que non poderá ser inferior a cinco anos, así como o control de eficiencia que se reserve a Administración delegante e os medios persoais, materiais e económicos, que esta asigne sen que poida supoñer un maior gasto das Administracións Públicas.

A delegación deberá acompañarse dunha memoria económica onde se xustifiquen os principios a que se refire o parágrafo segundo deste apartado e se valore o impacto no gasto das Administracións Públicas afectadas sen que, en caso ningún, poida levar consigo un maior gasto das mesmas.

2. *Cando o Estado ou as Comunidades Autónomas deleguen en dous ou máis municipios da mesma provincia unha ou varias competencias comúns, a devandita delegación deberá realizarse seguindo criterios homoxéneos.*

A Administración delegante poderá solicitar a asistencia das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes para a coordinación e seguimento das delegacións previstas neste apartado.

3. *Co obxecto de evitar duplicidades administrativas, mellorar a transparencia dos servizos públicos e o servizo á cidadanía e, en xeral, contribuir aos procesos de racionalización administrativa, xerando un aforro neto de recursos, a Administración do Estado e as das Comunidades Autónomas poderán delegar, seguindo criterios homoxéneos, entre outras, as seguintes competencias:*

- a) *Vixilancia e control da contaminación ambiental.*
- b) *Protección do medio natural.*
- c) *Prestación dos servizos sociais, promoción da igualdade de oportunidades e a prevención da violencia contra a muller.*

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local: a debate

- d) *Conservación ou mantemento de centros sanitarios asistenciais de titularidade da Comunidade Autónoma.*
 - e) *Creación, mantemento e xestión de escolas infantís de educación de titularidade pública de primeiro ciclo de educación infantil.*
 - f) *Realización de actividades complementarias nos centros docentes.*
 - g) *Xestión de instalacións culturais de titularidade da Comunidade Autónoma ou do Estado, con estrita suxeición ao alcance e condicións que derivan do artigo 149.1.28ª da Constitución Española.*
 - h) *Xestión das instalacións deportivas de titularidade da Comunidade Autónoma ou do Estado, incluíndo as situadas nos centros docentes cando se usen fóra do horario lectivo.*
 - i) *Inspección e sanción de establecementos e actividades comerciais.*
 - j) *Promoción e xestión turística.*
 - k) *Comunicación, autorización, inspección e sanción dos espectáculos públicos.*
 - l) *Liquidación e recadación de tributos propios da Comunidade Autónoma ou do Estado.*
 - m) *Inscripción de asociacións, empresas ou entidades nos rexistros administrativos da Comunidade Autónoma ou da Administración do Estado.*
 - n) *Xestión de oficinas unificadas de información e tramitación administrativa.*
 - o) *Cooperación coa Administración educativa a través dos centros asociados da Universidade Nacional de Educación a Distancia.*
4. *A Administración delegante poderá, para dirixir e controlar o exercicio dos servizos delegados, ditar instrucións técnicas de carácter xeral e solicitar, en calquera momento, información sobre a xestión municipal, así como enviar comisionados e formular os requirimentos pertinentes para a emenda das deficiencias observadas. No caso de incumprimento das directrices, denegación das informacións solicitadas, ou inobservancia dos requirimentos formulados, a Administración delegante poderá revogar a delegación ou executar por si mesma a competencia delegada en substitución do Municipio. Os actos do Municipio poderán ser recorridos ante os órganos competentes da Administración delegante.*
5. *A efectividade da delegación requirirá a súa aceptación polo Municipio interesado.*
6. *A delegación haberá de ir acompañada en todo caso do correspondente financiamento, para o cal será necesario a existencia de dotación orzamentaria axeitada e suficiente nos orzamentos da Administración delegante para cada exercicio económico, sendo nula sen a devandita dotación.*

O incumprimento das obrigas financeiras por parte da Administración autonómica delegante facultará á Entidade Local delegada para compensalas automaticamente con outras obrigas financeiras que esta teña con aquela.

7. *A disposición ou acordo de delegación establecerá as causas de revogación ou renuncia da delegación. Entre as causas de renuncia estará o incumprimento das obrigas financeiras por parte da Administración delegante ou cando, por circunstancias sobrevidas, se xustifique suficientemente a imposibilidade do seu desempeño pola Administración na que foron delegadas sen menoscabo do exercicio das súas competencias propias. O acordo de renuncia adoptarase polo Pleno da respectiva Entidade Local.*
8. *As competencias delegadas exércense de acordo á lexislación do Estado ou das Comunidades Autónomas⁴³.*

Así mesmo, o artigo 37 LRRL, para as Deputacións provinciais, e en coherencia co que establece a Lei do Proceso Autonómico, seguindo o criterio da Comisión de Expertos sobre autonomías de 1981⁴⁴, establece:

1. *As Comunidades Autónomas poderán delegar competencias nas Deputacións, así como encomendar a estas a xestión ordinaria de servizos propios nos termos previstos nos Estatutos correspondentes. Neste último suposto as Deputacións actuarán con suxeición plena ás instrucións xerais e particulares das Comunidades.*
2. *O Estado poderá, así mesmo, previa consulta e informe da Comunidade Autónoma interesada, delegar nas Deputacións competencias de mera execución cando o ámbito provincial sexa o máis idóneo para a prestación dos correspondentes servizos.*
3. *O exercicio polas Deputacións das facultades delegadas acomodarse ao disposto no artigo 27”.*

Dos preceptos transcritos é posible colixir cal é o réxime específico desta técnica que pode ampliar a esfera competencial das entidades locais:

- 1º É unha delegación intersubxectiva porque se realiza entre dous suxeitos de Dereito Público con personalidade xurídica propia: Administración do Estado, Comunidade Autónoma, e, no seu caso, entidades locais.
- 2º A operación traslativa de competencias necesita un título xurídico válido e eficaz, que pode ser unha disposición ou un acordo (cfr. art. 27.7, LRRL, que alude a “*disposición ou a acordo*”), que deberá especificar o alcance, o contido, as condicións e a duración da delegación.
- 3º A delegación non supón unha alteración da orde normativa delimitadora de competencias, se ben por medio desta técnica se lle confire un título ao ente delegado

43 A redacción deste precepto é moito máis minuciosa que a que se atopaba na primeira redacción; iso é debido á intención de potenciar máis esta técnica traslativa de competencias: a delegación interadministrativa.

44 O Informe da Comisión de Expertos sobre autonomías é de 19 de maio de 1981, e tívose como referente para os Pactos autonómicos de 31 de xullo de 1981. Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 143 e ss.; tamén, cunha visión máis crítica, J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 77.

(municipio, no caso do transporte, se ben tamén pode ser a provincia) para que poida realizar unhas actividades ou cometidos de xestión que non poden circunscribirse unicamente á mera execución material, senón que permite certa capacidade de decisión⁴⁵.

4º As competencias delegadas exercenrse baixo a propia responsabilidade da Administración delegada (Concello, Deputación Provincial), posto que unha vez efectuada a operación pasan a integrarse na esfera de actuación propia do mesmo⁴⁶.

5º A delegación debe levar aparellada a dotación de medios persoais, materiais e económicos (art. 27.6, LRBRL), o que se coñece como principio de cobertura financeira suficiente, que é tradicional no noso Dereito de organización administrativa⁴⁷, e a súa xustificación é bastante lóxica, xa que a operación de delegación competencial se convertería en pura ficción se xunto co establecemento das condicións, contido e alcance da mesma non se realiza un paralelo desprazamento económico que faga operativa e eficaz a delegación. A cobertura financeira é dunha importancia capital na delegación, se ben a fixación concreta da dotación a realizarán as partes implicadas no proceso previo ao acordo⁴⁸.

6º A delegación de competencias pode efectuarse a favor dos Concellos ou das Deputacións (arts. 27 e 37, LRBRL).

7º A delegación pola súa propia natureza e función comporta un control máis amplo e rigoroso que o que se aplica a outras técnicas, como a transferencia de competencias, por iso a lexislación básica de réxime local pormenoriza sobre os modos e as formas que pode revestir ese control: instrucións, requirimentos, comisionados, recurso dealzada, posibilidade de revogación, etc. (art. 27.4, LRBRL). Cabe, como xa se advertiu, un auténtico control de oportunidade (art.7.3, LRBRL), que transcende o mero control de legalidade. O que se explica e xustifica polo feito de que *a titularidade sempre se mantén na Administración delegante*, e só o exercicio da competencia (art. 27.1, LRBRL) se traslada ao delegado.

É palmario que, en caso de incumprimento do delegado, ou cando a xestión que desenvolve é ineficaz ou inadecuada, a xuízo da Administración delegante, esta pode revogar a delegación.

8º A delegación está suxeita a unha duración. Así se infire do previsto no tan citado artigo 27.1, LRBRL, que dispón que *"non poderá ser inferior a cinco anos"*. Cabe, como xa se dixo, tamén que finalice por incumprimento das condicións e requisitos que se estableceron para o exercicio da competencia delegada.

45 Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ, "El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial", no volume colectivo *Descentralización administrativa y organización política. Tomo II. La centralización española vigente*, Alfabuara, Madrid, 1973, pp. 630-631. "*No delegado* —diciu este autor, xa falecido— *existe unha certa capacidade decisoria en orde á actividade delegada que ha de levar a cabo, só limitada polas directrices que o delegante poida impartir tanto no momento de producirse a delegación, como durante a vixencia da mesma*".

46 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, op. cit., p. 229; tamén F. SOSA WAGNER e P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 79.

47 F. SOSA WAGNER e P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 82.

48 F. SOSA WAGNER e P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 82, afirman que a dotación de medios aparece como un negocio xurídico accesorio á delegación.

9º O obxecto das competencias delegadas vén determinado fundamentalmente polas materias que desbordan ou transcenden os intereses puramente locais, pero que admiten unha xestión pola Administración delegada por razón de eficacia ou para propiciar unha participación cidadá (art. 27.1, LRBRL). Por iso SOSA WAGNER e DE MIGUEL GARCIA consideran que *“non parece que sexa o medio máis indicado para transmitir competencias sobre materias de interese estritamente supralocal, máxime cando tal obxectivo pode acadarse por medio doutras figuras máis idóneas⁴⁹”*.

Non obstante, isto tampouco aclara moito as cousas, pois non deixa de ser unha afirmación convencional. O Dereito de organización español está pouco maduro, como se pode observar no deficiente Título VIII da Constitución, e dos distintos conceptos e categorías que se usan (confúndese moitísimas veces entidade local con Corporación local, competencias exclusivas, etc.), polo que haberá que estar á materia concreta para saber se é ou non posible a delegación; á parte que a decisión de delegar é fundamentalmente política, e non xurídica. É a Administración delegante a que, en función dos factores políticos, económicos e administrativos concretos, decide ou non delegar, e, ademais, esta delegación non pode ser nunca unha decisión unilateral que descoñeza a auténtica realidade do ente delegado (as súas carencias, a súa capacidade económica, a súa eficacia na xestión, etc.), senón que necesita a aceptación do municipio; así a nova redacción do artigo 27.5 LRBRL dispón que *“a efectividade da delegación requirirá a aceptación polo Municipio interesado”* (cfr., así mesmo, o art. 22.2.g), LRBRL, que atribúe ao Pleno *“a aceptación da delegación de competencias feita por outras Administracións Públicas”*).

Por outro lado, se desde o punto de vista dogmático —que é basicamente o que interesa ao Dereito— as cousas están relativamente definidas, pois permite identificar a técnica de delegación, desde o punto de vista político e administrativo hai que notar que a súa aplicación práctica foi problemática, e desde logo ata o momento actual non tivo éxito precisamente. O Informe da Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981 propúxo a como unha fórmula organizativa en orde a reducir o gasto público e para evitar o engrandecemento das novas Administracións Públicas dependentes das Comunidades Autónomas. A Lei do Proceso Autonómico, de 14 de outubro de 1983, é unha boa proba diso. Pero despois de máis de trinta anos, os resultados son decepcionantes, por non dicir que son de puro fracaso, posto que sempre a Administración inferior —que pode estar en mans doutro partido ou coalición política— ve con certo receo unha competencia que permite tan amplos controis; pero é que, desde a outra perspectiva, a da Administración delegante, tamén é observable a reticencia en perder “poder”, polo que o que se materializou na práctica é que as Comunidades Autónomas optaron por establecer e desenvolver unha Administración propia —central e periférica— a través da cal exercen todas as súas competencias. O caso de Andalucía é, neste punto, moi elocuente.

De todas formas a lexislación autonómica sobre transportes tamén reconece a posibilidade de delegar competencias. Así sucede, como logo veremos, coa Lei 14/2005, de 29 de decembro, de ordenación do transporte de persoas de Castela-A Mancha —vixente ata o 2 de decembro de 2012 [(art. 7.a)], coa Lei 15/2002, de 28 de novembro, de transporte urbano metropolitano de Castela e León (art. 2.1.a) ou coa Lei 13/2007, de 17 de maio, de ordenación do transporte por estrada de Canarias (arts. 7 e 8)—.

49 *Las competencias...*, cit., p. 80.

3.3 Competencias encomendadas

A LRBRL tamén prevé no artigo 8 a posibilidade de encomendar a xestión ordinaria de servizos. Este artigo establece:

“Sen prexuízo do disposto no artigo anterior, as Provincias e as Illas poderán realizar a xestión ordinaria de servizos propios da Administración autonómica, de conformidade cos Estatutos de Autonomía e a lexislación das Comunidades Autónomas”.

A Lei do Proceso Autonómico xa previu a encomenda da xestión ordinaria dos servizos ás provincias e illas (art. 5.1), e seguindo este criterio os artigos 8 e 37 LRBRL establecen, así mesmo, esta técnica.

No noso Dereito vixente a encomenda⁵⁰ da xestión ordinaria dos servizos propios da Comunidade Autónoma ás Entidades locais (municipios, provincias e illas) ten a súa orixe directa no disposto no artigo 118 da Constitución italiana, de 27 de decembro de 1947⁵¹; artigo que foi punto de referencia —como se deduce do Informe da Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981—, do artigo 5.1 da citada Lei do Proceso Autonómico, o cal establece: *“As Deputacións Provinciais poderán asumir a xestión ordinaria dos servizos propios da Administración autonómica no territorio da provincia nos termos que os Estatutos e as devanditas leis establezan”.* Disposición que trataba de evitar o perigo de duplicación burocrática que puidese producirse pola constitución dos novos entes autonómicos, e perseguía, ademais, aproveitar a experiencia administrativa das Deputacións, co fin de reducir o gasto público. Seguindo este ronsel, distintos Estatutos de Autonomía de Comunidades pluriprovinciais (arts. 20.2 do Estatuto de Castela-León, 4.4 do Estatuto de Andalucía, etc.) consignan a encomenda da xestión ordinaria de servizos como posibilidade de actuación de cometidos polas instancias locais, e, en particular, polas provincias. A LRBRL, como xa notamos, mantén esta formulación organizativa, co obxectivo de abrir ás Entidades locais unha participación en asuntos autonómicos para evitar o aumento do organigrama administrativo —idea que xa vimos que tamén subxace na delegación interadministrativa de competencias—. E precisamente por tratarse destes asuntos, o réxime xurídico específico que disciplina a referida técnica dependerá en gran parte do que dispoñan as Leis autonómicas⁵². Non obstante, o perfil dogmático ten que concentrarse nas seguintes notas características que poden extraerse dos artigos 5.1 da Lei do Proceso Autonómico e 37, LRBRL, e que son:

- 1º Na xestión ordinaria de servizos propios das Comunidade Autónomas as Entidades locais actúan como simples órganos da Comunidade, co que iso implica de sometemento á instancia autonómica (disposición adicional segunda da Lei do Proceso Autonómico).

50 Aínda que a terminoloxía e os conceptos xurídicos teñen un alcance e contido técnicos, e esa é a razón pola cal o lexislador en moitas ocasións establece un apartado destinado ás definicións, o que implica que non é o mesmo o termo ou concepto técnico-xurídico que o coloquial, non está de máis lembrar que no Dicionario RAE se considera que “encomendar” (primeira acepción) é “*Encargar a alguén que faga algo ou que coide de algo ou de alguén*”, sen ningún matiz formal, e cun alcance modesto; modestia que tamén se aprecia no réxime xurídico das encomendas de xestión, que admiten unha intervención moi potente e uns controis moi extensos do encomendante sobre o encomendado.

51 Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, op. cit., p. 282.

52 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, cit., p. 233.

- 2º As Entidades locais están sometidas a verdadeiros poderes xerárquicos. A relación que se establece entre ambas as dúas instancias non é de igualdade senón de desigualdade, porque os poderes de supervisión e control da Comunidade Autónoma desvirtúan calquera noción de exercicio autónomo dos cometidos encomendados
- 3º Como consecuencia do anterior, o ente que xestiona o servizo autonómico non ostenta ningunha titularidade sobre as competencias e, polo tanto, a imputación das decisións faise á Comunidade Autónoma, e a responsabilidade da xestión dos servizos é tamén do ente autonómico.
- 4º A xestión é, pois, “un mero préstamo de órganos”⁵³ en virtude do cal a Entidade local é un instrumento para a realización de determinadas actividades ou a prestación de servizos, sen posibilidade de decisión nin responsabilidade propia.
- 5º A noción de préstamo de órganos non debe inducir a confusión, toda vez que a imposición da encomenda debe realizarse por unha disposición de rango axeitado. Non se trata, pois, dun convenio ou contrato de préstamo no sentido iusprivatista do termo.

Trátase dunha posibilidade que se atopa en poder das Administracións superiores para “encomendar” a realización de actividades materiais aos entes locais (arts. 8 e 37.1, LRBRL), se ben pode ter outro sentido, como se reflicte da redacción do artigo 15 da Lei 30/1992, de 26 de novembro, de réxime xurídico das Administracións Públicas e do procedemento administrativo común⁵⁴, que regula a encomenda entre órganos ou Entidades de Dereito Público, e remite á lexislación local (art. 15.4) os supostos de “*xestión ordinaria dos servizos das Comunidades Autónomas polas Deputacións Provinciais ou no seu caso Cabidos ou Consellos Insulares*”.

En resumo, é outra vía máis para enriquecer a posición das Entidades locais na xestión dos asuntos públicos, aínda que na práctica pode comportar algúns problemas debido á garantía que a autonomía local ten no noso Ordenamento xurídico. Na esfera dos transportes urbanos, como logo se verá, hai Leis que establecen a posibilidade de encomendar competencias; así sucede, por exemplo, coas Leis de Castela-A Mancha (art. 7) e de Castela e León (art. 2).

53 Esta expresión de “préstamo de órganos” é usada no noso Dereito (cfr., por exemplo, un Ditame do Consello Consultivo de Canarias 1/1985, de 31 de outubro de 1985). F. SOSA WAGNER e P. DE MIGUEL GARCÍA (*Las competencias de las Corporaciones locales*, cit., p. 95), aluden, así mesmo, a que a Lei de 8 de xuño de 1984 do Servizo Militar consideraba aos Concellos como “órganos” de recrutamento aos que se encomenda a realización de certas operacións, como o alistamento, etc. Porén, hai autores que entenden que a encomenda de xestión é unha noción distinta á de “préstamo de órganos”; matización que recollen do Dereito alemán, por virtude do cal o Estado encarga a determinado órgano doutra persoa xurídica que xestione determinadas competencias propias do Estado ou da rexión, e din que no caso da encomenda “*hai algo máis que un préstamo de órganos, posto que a Comunidade Autónoma intervéen profundamente na organización da Entidade Local facilitándolles ademais medios materiais e persoais, xustamente o que se quere evitar é a técnica de “préstamo de órganos”*” (A. GALLEGU ANABITARTE, xunto con J. A. CHINCHILLA, A. DE MARCOS e B. RODRÍGUEZ-CHAVES, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, p. 132).

54 Cfr. J. MESEGUER YEBRA, *La competencia administrativa y sus modulaciones. Manual para la desconcentración, delegación, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 127-144.

4 As competencias locais sobre o transporte urbano

4.1 Evolución histórica: a insignificancia das competencias nesta materia⁵⁵

Despois desta exposición xeral das competencias locais, absolutamente necesaria para comprender con todos os seus matices o alcance e contido das competencias locais⁵⁶, convén detese nas competencias sobre transporte urbano. Para iso cómpre examinar, aínda que sexa sinteticamente, a evolución que esta materia tivo ata chegar á regulación das LRBRL e LOTT. Así, podemos dicir que a amplísima relación de competencias sobre transportes que sinalaba o xa derogado artigo 101.1.e) da Lei de Réxime Local de 1955, que mencionaba “*transportes terrestres, marítimos, fluviais e aéreos; estacións, portos e aeroportos*”, era moi enganosa, non só polo modelo de Estado que desde o punto de vista da organización territorial existía —claramente centralista—, senón porque tecnicamente se podía traducir nunha mera “*declaración de capacidade*”⁵⁷, e aínda que a referida LRL contiña previsións, como a do artigo 121.d), que deixaban entrever certa consistencia sobre a competencia en transportes urbanos⁵⁸, o certo é que o que prevaleceu foi o que dispuxo a anterior Lei de 27 de decembro de 1947 (arts. 1 e 6.1) de transportes mecánicos por estrada, que conferiu a competencia á Administración do Estado, salvo cando se trataba de servizo prestado en “*zona urbana*”. Neste contexto xurídico formuláronse discusións sobre a base de principios estritamente técnicos que xiraban arredor das dicotomías Lei xeral-Lei especial⁵⁹, e Lei anterior-Lei posterior⁶⁰. É sabido que estes principios técnicos e asépticos tratan de resolver conflitos para determinar que Lei é a que debe aplicarse; parecen técnicas que axudan á substantivación científica do Dereito e lle confiren unha pátina obxectiva, neutra e seria. Non obstante, isto é pura aparencia, xa que ao final o que primou foi outro factor de índole política e de oportunidade, salientando a politicidade inherente a un Dereito como é o Dereito Administrativo; de sorte que o que prevaleceu foi o criterio contido na Lei de 27 de decembro de 1947. Javier SALAS⁶¹, seguindo a explicación de GARCÍA DE ENTERRÍA relatábao así:

55 Vid. E. CARBONELL PORRAS e T. CANO CAMPOS, *Los transportes urbanos*, Iustel, Madrid, 2006.

56 Un dos aspectos máis importantes en toda a regulación sobre as distintas materias ou sectores da acción pública, como o é o transporte urbano, é determinar o réxime competencial. O Ordenamento xurídico non só é relativamente recente —xa que a Constitución Española, o Estado autonómico e o recoñecemento e a garantía das Entidades locais marcan un antes e un despois— senón que ten moitísimas antinomias, contradicións e lagoas. Resulta realmente difícil, mesmo para os técnicos máis capaces, adentrarse no intrincado réxime de competencias que supuxo o Estado autonómico, que ameaza a seguridade e a certeza xurídicas, en contra do que impón o artigo 9.3 CE, e crea máis conflitos que os que se puidesen imaxinar. A clara delimitación competencial é unha das preocupacións do mesmo Lexislador (cfr. *Preambulo* da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local, de 27 de decembro de 2013).

57 Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ, “El tema de las competencias...”, cit., p. 543.

58 O artigo 121.d) LRL de 1955, atribuíao ao Pleno do Concello a contratación ou concesión de obras e servizos, mesmo os de transportes, dentro do termo municipal.

59 É coñecida a regra de “*Leges generales non debent extendi ad leges, quae habent suam particularem provisionem*” (A leis xerais non prevalecen contra as disposicións especiais), así como a de que “*Posteriora derogant prioribus*”, Digesto, lib. I, título IV, lei 4ª (A lei posterior derroga a anterior); regras obxectivas e asépticas que pretenden determinar con rigor a norma aplicable, e evitar así a inseguridade xurídica.

60 Pode verse a argumentación de M. BAENA DE ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1970, pp. 99 e 100, que recolle unha STS de 24 de maio de 1960 que declaraba que o artigo 6 da Lei de Ordenación, que atribúe competencia ao Ministerio de Obras Públicas, non foi derogado pola Lei de Réxime Local, xa que as “*Leis especiais non quedan anuladas por unha Lei xeral posterior a non ser que expresamente se invoquen por esta*”.

61 Cit., pp. 546 e 547.

“A única explicación da prevalencia, na práctica, do criterio do desapoderamento das Corporacións locais, en materia de transportes urbanos —salvo na área da zona urbano—, ha de acharse sobre bases extraxurídicas: concretamente na forza expansiva e de absorción que a burocracia da Administración estatal ten fronte á das entidades locais debido ás forzas socioeconómicas que sustentan unha e outras”.

Por conseguinte, o determinante era saber que era, desde o punto de vista técnico-xurídico, “zona urbana” para aclarar cal era o alcance da intervención —competencia— dos Concellos nesta materia, e así o artigo 1.2 do Regulamento de 9 de decembro de 1949 establecía:

“A estes efectos, e como norma xeral, entenderase por zona urbana o conxunto da poboación agrupada, sen que existan na súa edificación solucións de continuidade que excedan de cincocentos metros. En casos de dúbida sobre o que, a efectos de transporte, debe entenderse por zona urbana, e sobre todo nos casos de poboacións diseminadas nun mesmo termo municipal, o Ministerio de Obras Públicas, oído o Concello respectivo, sinalará os límites a que ha de estenderse a aplicación deste Regulamento e os da zona de actuación municipal”.

Polo tanto, como destacaba SALAS, existían dous criterios para a determinación do concepto técnico de “zona urbana”⁶². Un que permitía de maneira automática a súa aplicación; e o segundo, que se aplicaba por insuficiencia do primeiro, e que tiña o seu fundamento fáctico na mesma realidade municipal española na que existen municipios con poboacións diseminadas, que confería discrecionalidade a un órgano da Administración do Estado, como era o Ministerio de Obras Públicas, para determinar a aplicación do Regulamento neste extremo. Como dicía SALAS con plena razón: *“Neste suposto, como pode verse, non é só unha Lei a que reduce a competencia das Corporacións locais atribuída pola LRL, senón que aquela outorga á mesma Administración do Estado a facultade discrecional de delimitar o ámbito concreto de competencias dos Municipios mediante unha simple resolución de carácter administrativo”*⁶³. Esta discrecionalidade atribuída a un órgano estatal foi entendida en principio de forma moi ampla, se ben con posterioridade fiouse máis fino, en congruencia cos mesmos avances do control da discrecionalidade dos actos administrativos, posto que se esixía que se usara *“conforme aos feitos determinantes que se acrediten no expediente e ao sentido finalista da norma”* (STS de 19 de xuño de 1969)⁶⁴.

Era, pois, unha solución xurídica coherente cos orzamentos institucionais da época, onde a autonomía local brillaba pola súa ausencia e a prepotencia da Administración estatal era aceptada sen obxección sería por parte da mesma xurisprudencia do Tribunal Supremo. De sorte que a conclusión que se extraía era que o servizo de transporte de viaxeiros dentro da zona urbana correspondía ao Concello, e fóra da zona urbana —pero dentro do termo

62 Cit., p. 547.

63 Cit., p. 548.

Abunda SALAS na doutrina da época, que distinguía entre zona urbana “real” e zona urbana “ficticia”, e como a mesma doutrina do Tribunal Supremo recolleu esta atinada dicotomía (STS de 7 de xuño de 1968). E outra STS de 21 de marzo de 1970 aludía á natureza comprobativa (sic) e posteriormente declarativa da delimitación da zona urbana que tiña o primeiro suposto do precepto regulamentario transcrito, e do carácter “constitutivo” do segundo suposto (op. cit., p. 548).

64 Na doutrina científica comézase a enfatizar moito máis a necesidade de controlar a discrecionalidade administrativa a través dun conxunto de medios e técnicas entre as cales están as que se mencionan na referida STS de 19 de xuño de 1969 (feitos determinantes, finalidade, competencia, principios xerais do Dereito, etc.). Véxase, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)”, *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 159-208, e *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 2ª ed. 1981.

municipal— a competencia pasaba ao Ministerio de Obras Públicas, e ao Concello correspondíalle soamente a modesta posición de concesionario da Administración do Estado (art. 9 da Lei de transportes de 1947).

Pero se os Concellos carecían de verdadeira relevancia, menos tiña a Deputación provincial, pois a Lei de transportes por estrada citada no lles recoñecía competencia algunha, seguindo unha leña na que as Deputacións Provinciais minguaban funcións públicas de forma inexorable⁶⁵. *Todo iso daba unha situación na cal as Corporacións locais non tiñan competencias significativas, algo que se compadecía mal coa propia realidade do transporte urbano, que reclama que o ente local —que é o que ten o coñecemento preciso e fundado das condicións, os problemas e as aspiracións da colectividade para prestar o servizo— teña funcións substantivas en orde a satisfacer as necesidades dos cidadáns en materia de transporte.*

4.2 As competencias municipais a partir da LRBRL

4.2.1 Formulación xeral antes da Lei 27/2013

Como xa se advertiu, a posición e as funcións das entidades locais mudaron de forma substancial coa aprobación da Constitución Española, pois esta recoñece e garante a autonomía local, o que se traduce tecnicamente na necesidade de atribuir un conxunto significativo de competencias aos municipios, as provincias e as illas (cfr. arts. 137, 140 e 141), para que esa autonomía sexa unha realidade obxectivable, e non un simple nome. A xurisprudencia do Tribunal Constitucional xa o recoñeceu en bastantes sentenzas nas que se subliña o profundo cambio experimentado no noso Ordenamento xurídico⁶⁶. Xa destacamos, así mesmo, o elenco de competencias que, con carácter xeral, poden exercer as entidades locais (competencias propias, delegadas e encomendadas, arts. 7, 8, 27 e 37, LRBRL, fundamentalmente). Pois ben, partindo destas premisas podemos afirmar que as competencias locais sobre transporte urbano estaban recollidas na LRBRL da forma seguinte:

- o artigo 25.2.ii) dispón que o municipio exercerá “en todo caso” competencias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, nas seguintes materias: “*Transporte público de viaxeiros*”;
- o artigo 26 sinala cales son os servizos mínimos que, en función á poboación de dereito, han de prestar os municipios; e no apartado 1.d) establece que nos Municipios con poboación superior a 50.000 habitantes debe existir “*Transporte colectivo urbano de viaxeiros*”⁶⁷;

65 De feito un autor particularmente autorizado neste tema, M. BAENA DE ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, op. cit., p. 98, aseveraba: “(...) a partir de 1924 é constante da lexislación española que a competencia das Deputacións provinciais é practicamente inexistente e a municipal límitase aos transportes dentro da zona urbana das poboacións”.

66 Cfr., entre outras, SSTC 214/1989, de 21 de decembro; 159/2001, de 5 de xullo; 240/2006, de 20 de xullo; 134/2011, de 20 de xullo; 132/2012, de 19 de xuño, 103/2013, de 25 de abril e STC 143/2013, de 11 de xullo.

67 Debe terse en conta que este servizo debe prestarse polo municipio, pero cabe que se preste por municipios asociados (mancomunidades) ou que, mesmo, se dispense este deber. Así o dicía textualmente o artigo 26.2, LRBRL, antes da modificación producida pola referida Lei 27/2013: “*Os Municipios poderán solicitar da Comunidade Autónoma respectiva a dispensa da obriga de prestar os servizos mínimos que lles correspondan segundo o disposto no número anterior cando, polas súas características peculiares, resulte de imposible ou moi difícil cumprimento o establecemento e prestación dos devanditos servizos polo propio Concello*”. Por outra parte, é tamén obrigado que as Ad-

- o artigo 86.3, dentro doutro contexto, o da iniciativa nas actividades económicas dos entes locais, preceptúa que: “*Se declarará reserva en favor das entidades locais das seguintes actividades ou servizos esenciais: abastecemento e depuración de augas; recollida, tratamento e aproveitamento de residuos; subministro de gas⁶⁸ e calefacción; matadoiros, mercados e lonxas centrais, transporte público de viaxeiros (...)*”.

Trátase de tres preceptos elocuentes sobre o papel que o servizo público de transporte de viaxeiros ten para o lexislador básico estatal, o que permite xa colixir que:

- a) está configurado na lexislación básica, o que se impón á lexislación das Comunidades Autónomas, xa que estas no exercicio da súa potestade lexislativa non poden alterar o fixado pola LRBRL. Así é, xustamente, o xogo da dicotomía lexislación básica-lexislación de desenvolvemento⁶⁹;
- b) trátase dun servizo esencial ou mínimo que debe ser prestado nos municipios de máis de 50.000 habitantes. Non estende, por tanto, os seus efectos ao transporte privado;
- c) é unha reserva declarada para as entidades locais, o que revela a transcendencia que para o lexislador básico estatal ten o transporte público de viaxeiros como servizo esencial para a comunidade local; hoxe por hoxe parece que esa esencialidade é indiscutible debido á configuración económica e social existente; e
- d) a terminoloxía empregada non é idéntica; así no artigo 25.2.ll) alúdese a “transporte público de viaxeiros”, no 26, en cambio, dise que debe existir o servizo de “transporte colectivo urbano de viaxeiros”, e no 86.3 declarase reserva para transporte público de viaxeiros. Este detalle ponnos na pista de que, como destacan E. CARBONELL PORRAS e T. CANO CAMPOS, “*as leis declaran que son servizos públicos de titularidade municipal os transportes públicos urbanos que teñan carácter regular e permanente e sexan de uso xeral. Isto é, os transportes de viaxeiros con itinerario, calendario e horario prefixado que se prestan de forma continuada e poden ser empregados por calquera que o desexe. Os devanditos requisitos só son predicables dos transportes urbanos colectivos de viaxeiros, é dicir, os realizados con regularidade, continuidade e permanencia, mediante un tipo de vehículos (autobuses)*”⁷⁰. Por outra parte, é obser-

ministracións superiores — isto é, Deputacións provinciais e, no seu caso, Comunidade Autónoma— presten asistencia para estes servizos mínimos.

Polo demais, esta obriga pode ser, así mesmo, requirida polos veciños, xa que o seu estatuto legal —cfr. art. 18.1.g), LRBRL— permítello, en coherencia cos seus mesmos deberes (contribucións económicas, etc.).

68 Respecto do subministro do gas, téñase en conta que a Lei 34/1998, de 7 de outubro, do sector de hidrocarburos, derogou o que afecta a este subministro.

69 Sobre o engarzamento entre a lexislación básica e a lexislación de desenvolvemento as análises son numerosas, vid, só a título exemplificativo, I. DE OTTO, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 109 e ss.; J. JIMÉNEZ CAMPO, “¿Qué es lo básico?: legislación compartida en el Estado Autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pp. 39-92; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 305 e ss.; J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica...*, op. cit., pp. 88 e ss., e A. BOYONA I ROCAMORA, “La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pp. 55-69.

70 Cit., pp. 1700 e 1701.

Por iso é o municipio o que debe establecer ou crear o servizo público, que resulta obrigatorio cando conte con máis de 50.000 habitantes (art. 26, LRBRL), e, por tanto, esixible polos veciños en exercicio dos seus dereitos (art. 18.1.g), LRBRL), o cal pódese materializar a través da impugnación do orzamento ou ben solicitando o establecemento deste servizo. Hai que respectar os requisitos de competencia e procedemento para o establecemento; por tanto, será o Pleno do Concello o órgano competente para iso (art. 22.2.f), LRBRL), así como para determinar a forma de xestión; competencia que, ademais, é indelegable (cfr. STS de 16 de outubro de 2001).

vale moita máis precisión que a redacción da LRL de 1955, que enfocaba a materia nuns termos moi amplos e moi pouco operativos na práctica.

4.2.2 A posición do lexislación sectorial; en particular, do lexislación autonómico: STC 118/1996, de 27 de xuño⁷¹ e STS de 17 de abril de 2000

A lexislación sectorial, por tanto, ten que partir destes parámetros normativos para asegurar a súa validez dentro do marco fixado polo vixente Ordenamento xurídico.

Neste sentido debe lembrarse que a inicial redacción da LOTT de 1987 establecía no seu artigo 113.1 que *“Os Municipios serán competentes con carácter xeral para a xestión e ordenación dos servizos urbanos de transportes de viaxeiros que se leven a cabo dentro dos seus respectivos termos municipais. A estes efectos consideraranse servizos urbanos aqueles que discorran integramente por solo urbano ou urbanizable, definido de conformidade coa lexislación urbanística ou estean exclusivamente dedicados a comunicar entre si núcleos urbanos diferentes situados dentro dun mesmo termo municipal”*. Este precepto, xunto con outros⁷², foi declarado inconstitucional pola STC 118/1996, de 27 de xuño, por motivos estritamente competenciais, ao considerar o intérprete supremo da Constitución que o Estado carece de título para aprobar unha norma sobre transporte urbano que é, con carácter xeral, un transporte intracomunitario. Non obstante, o criterio material que manexa o artigo 113.1 LOTT non deixa de ter interese, xa que algunhas das Leis das Comunidades Autónoma, tamén, consideran que o transporte urbano é aquel que discorre polos solos urbano e urbanizable, de acordo coa clasificación que fai a lexislación urbanística aplicable⁷³. Por outra parte, é unha mostra de como a lexislación sectorial é a que atribúe a competencia sobre a materia, se ben é verdade que por esta interpretación do sistema de competencias que fixo o Tribunal Constitucional (STC 118/1996, cit.), o papel do Estado en sentido estrito se reduce.

Se isto é así, é palmario que o lexislador competente será o autonómico, que deberá respectar os títulos competenciais do Estado. Neste extremo é ilustrativa STS de 17 de abril de 2000⁷⁴, que declarou:

“Como pon de relevo a sentenza constitucional 118/1996, de 27 de xuño, ditada en relación coa Lei 16/1987 de Ordenación dos Transportes Terrestres, “aínda sendo certo que a Comunidade Autónoma recorrente ten competencia exclusiva sobre os transportes que discorran íntegra e exclusivamente polo seu territorio, non o é me-

71 Vid sobre o papel desta STC, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas (Sentencias constitucionales 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997, pp. 407-415. Tamén o estudo deste mesmo profesor, “La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, cit., pp. 253-262.

72 Entre eles, os artigos 114, 115, 116, 117 e 118, dedicados ao transporte urbano. O FX. 37 da citada STC consideraba que o Estado non pode invocar o título competencial do artigo 149.1.21, CE para ditar normas directamente aplicables nos correspondentes territorios, e, por conseguinte, os artigos 114 a 118, LOTT son inconstitucionais, e, por tanto, nulos, pois a regulación da materia non corresponde ao Estado.

73 Hai que notar que a vixente lexislación estatal sobre o solo non clasifica a este como urbano, urbanizable e non urbanizables, senón que optou por regular as “situacións do solo”, cunha clara intencionalidade a efectos de valoración do mesmo. Véxanse os artigos 12 e 23 e 24, do Real Decreto Lexislativo 2/2008, de 20 de xuño, polo que se aproba o Texto Refundido da Lei de Solo, reformada pola Lei 8/2013, de 26 de xuño, de rehabilitación, rexeneración e renovación urbana, que entre outras cousas modifica o artigo 12.3, referido á situacións do solo, e adiciona o apartado 4. O tema, non obstante, excede do obxecto deste estudo, e abonda con esta concisa referencia.

74 N.º de recurso 1945/1992.

nos que na regulación destes transportes poden incidir outros títulos competenciais que correspondan ao Estado en virtude das respectivas atribucións constitucionais". Entre estes títulos atópanse as bases do réxime xurídico da Administración local (art. 149.1.18º CE), que non poden ser descoñecidas pola lexislación autonómica na materia.

A Lei de Bases do Réxime Local dispón no seu artigo 25.2 que "o municipio exercerá, en todo caso, competencias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, nas seguintes materias:...II Transporte público de viaxeiros"; engadindo no artigo 26.1 que "os municipios por si ou asociados deberán prestar, en todo caso, os servizos seguintes:... d) Nos municipios con poboación superior a 50.000 habitantes: Transporte colectivo urbano de viaxeiros". E conclúe o artigo 86.3 sinalando que "Se declara a reserva en favor das Entidades Locais das seguintes actividades ou servizos esenciais:... transporte público de viaxeiros".

Neste círculo xurídico, é patente que a lexislación autonómica non pode descoñecer a competencia dos municipios en materia de transporte urbano de viaxeiros, pois do contrario lesionaría o artigo 137 da Constitución que lles atribúe autonomía "para a xestión dos seus respectivos intereses". Agora ben, como sinala o Tribunal Constitucional na súa sentenza de 28 de xullo de 1981, "Ante todo resulta claro que a autonomía fai referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía non é soberanía —e aínda este poder ten os seus límites—, e dado que cada organización territorial dotada de autonomía é unha parte do todo, en ningún caso o principio de autonomía pode opoñerse ao de unidade, senón que é precisamente dentro deste onde acada o seu verdadeiro sentido". Esa mesma sentenza pon de manifesto as dificultades que entraña concretar o interese respectivo en relación a cada materia, habida conta de que sobre a mesma poden incidir varios poderes autónomos. Nestes casos, a distribución de competencias farase en función do interese predominante ou ben creando fórmulas de coordinación entre os distintos poderes concorrentes.

Desde outra perspectiva, tamén debe recoñecerse que, á marxe do transporte urbano de viaxeiros, as outras formas de transporte por estrada inciden en territorio municipal e, de feito, afectan aos entes locais. De aquí que, en relación cos mesmos, aínda que non coa intensidade daquel, deba atribuírselles, en certos casos, intervención co fin de dar cumprimento ao mandato contido no artigo 2º.2 da Lei de Bases do Réxime Local, cando se trate de asuntos que afecten "directamente ao círculo dos seus intereses"; cal sexa esta intervención e a forma da mesma dependerá do maior ou menor grao de incidencia do servizo no interese municipal, arbitrando os mecanismos de coordinación e cooperación que rexen as relacións interadministrativas, e que se regulan no capítulo II, título V da mencionada lei".

A transcripción foi un pouco longa por resultar crucial para encadrar no seu xusto sentido a competencia autonómica. A STS certeramente di que, en primeiro lugar, hai que ter en conta os títulos do Estado, como xa referimos noutro lugar deste estudo, pero, ademais, cómpre dar cumprimento ao principio de autonomía local, e se é patente a competencia dos municipios en materia de transporte urbano de viaxeiros, tamén o é que é necesario outorgarlle algunha intervención aos entes municipais en relación coas outras formas de transportes por estrada que inciden en territorio municipal e de feito afectan aos entes

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

loais. Os casos do transporte sanitario ou do transporte funerario son elocuentes⁷⁵. *Esta afirmación é moi importante, xa que remite á necesaria intervención do municipio⁷⁶ —por medio dunha autorización, un informe, unha participación nun plan, etc.⁷⁷— nas outras formas de transporte que incidan no termo municipal, xa que o artigo 2.2, LRBRL así o impón. Non abonda, entón, con conferir competencias sobre transporte urbano de viaxeiros para cumprir coa autonomía local, senón que, en relación con outras modalidades de transporte, o municipio non pode ser un “convidado de pedra”⁷⁸.*

4.2.3 Aproximación xeral sobre a situación na lexislación autonómica

Neste contexto —de evidente complexidade— o lexislación autonómico ten plena lexitimidade para organizar o transporte, pero non unha liberdade omnímoda: títulos competenciais do Estado e autonomía local constitucionalmente garantida limitan a súa regulación, e de feito poden orixinar a invalidez do regulado no caso de traspasar ou descoñecer tales limitacións⁷⁹. Pódese dicir que, ao igual que aconteceu co urbanismo e a ordenación do territorio a raíz da STC 61/1997, de 20 de marzo, que orixinou unha aprobación masiva de Leis autonómicas sobre esta materia nos anos posteriores, a STC 118/1996, xa mencionada, serviu de detonante para a aprobación de moitas Leis sobre transporte urbano, e a

75 Debe repararse que con relación ao *transporte sanitario* os Concellos dos municipios onde estean residenciais os vehículos deben emitir un informe previo favorable, que se entenderá favorable se non é realizado no prazo de trinta días desde que se solicitou (art. 135.2, ROTT), e que para o *transporte funerario*, aínda que o artigo 139 ROTT establece que é a Comunidade Autónoma a que outorga a autorización, sinala que “*previa proposta ou informe vinculante realizado polo Concello en que haxan de domiciliarse as autorizacións*”. Outórgase, pois, unha intervención de certa entidade ao municipio. Véxase, así mesmo, STS de 12 de abril de 2000, entre outras.

Á parte disto, non hai que omitir a competencia dos municipios para determinar as paradas dos servizos interurbanos nas vías urbanas, respecto das cales teñen a competencia para emitir un informe previo ou proposta, con audiencia do concesionario e ponderando a incidencia na prestación dos servizos incluídos na concesión do tráfico urbano (art. 75, ROTT), nin tampouco a competencia que o ordenamento lles recoñece en materia de tráfico e circulación de vehículos polas vías urbanas; se ben neste caso o soporte atópase no artigo 25.2.g), LRBRL e noutra Lei sectorial, a Lei de Tráfico e Seguridade Vial. Pois ben, corresponde aos municipios determinar os lugares nos que os vehículos de transporte público sexa interurbano ou urbano, poidan parar para permitir a subida e baixada de viaxeiros (cfr. sobre este punto, E. CARBONELL PORRAS e T. CANO CAMPOS, cit., pp. 1725–1727). Outro asunto é se ese informe do Concello para a parada do servizo interurbano debe ter *carácter vinculante ou non*. Un Decreto aragonés (159/1998, de 1 de setembro), recoñece o carácter vinculante do informe municipal.

76 Así mesmo a STS de 20 de decembro de 2000 declarou: “*A nosa xurisprudencia anterior declarou que as competencias municipais en materia de transportes terrestres se exercen de acordo co disposto pola lexislación das Comunidades Autónomas, podendo citarse ao respecto a Sentenza de 17 de xullo de 1998 a cal declara tamén que cando os servizos de transporte de viaxeiros transcendan o ámbito municipal é necesario que se leve a cabo unha actuación coordinada coas entidades de orde superior, como son as Comunidades Autónomas (...)*”.

77 Interesante resulta o que establece a Lei 15/2002, de 28 de novembro, de Transporte Urbano e Metropolitano de Castela e León, segundo a cal os modos de coordinación son: a) A constitución dunha Entidade metropolitana, de acordo coa lexislación de réxime local; b) a aprobación de Plans Coordinados de Explotación elaborados de acordo co establecido nesta Lei; e c) a fixación dos puntos de parada urbana dos servizos interurbanos (art. 18), e logo cando regula a elaboración dos Plans Coordinados de Explotación de competencia municipal dispón que “*Corresponde aos Municipios, de oficio, a instancia dos operadores de transporte interesados ou a requirimento da Consellería competente en materia de transportes, elaborar, tramitar e aprobar os Plans Coordinados de Explotación que non superen o ámbito territorial das súas competencias. Se afectaren a servizos públicos de titularidade da Comunidade de Castela e León será necesario informe vinculante da mesma que se emitirá polos órganos competentes*” (art. 20.1 da Lei 15/2002). Obsérvase como a técnica de *informe vinculante* é escollida para a coordinación.

78 A LOTT atribúe, así mesmo, aos Municipios a competencia para o *establecemento de estacións*, as cales necesitan o pertinente proxecto para valorar unha serie de extremos — situación, coordinación con outros medios de transportes, etc. — (cfr. arts. 128, 129 e 130); esta competencia debe exercerse nos seus propios termos e, cumpridos os requisitos previstos no artigo 60, LRBRL, permite mesmo a subrogación da Comunidade Autónoma (cfr., ademais, o art. 184, ROTT). Neste contexto, a STS de 15 de abril de 2000 declarou que dentro das competencias municipais de xestión e ordenación do transporte urbano de viaxeiros “*inclúense con claridade as estacións de autobuses ás que o lexislador considera unha actividade auxiliar e complementaria do transporte*”.

79 Como é lóxico, a través dos medios e as técnicas procesais correspondentes, como o recurso de inconstitucionalidade (art. 162 CE) ou o conflito en defensa da autonomía local (arts. 75 bis e seguintes da LOTC).

súa coordinación co interurbano. Non todas son iguais nin teñen o mesmo nivel técnico⁸⁰, pero é claro que o punto de arranque, como mesmo algunhas citan nas súas *Exposicións de Motivos*, é a aludida STC.

Pasemos ao exame dalgúñas normas:

4.2.3.1 Andalucía

Nesta rexión aprobouse a Lei 2/2003, de 12 de maio, de Ordenación dos Transportes Urbanos e Metropolitanos de Vehículos en Andalucía. Prevé as competencias da Comunidade Autónoma e dos municipios, e nesta dirección establece que os municipios terán competencias, con carácter xeral, para a planificación, ordenación, xestión, inspección e sanción dos servizos urbanos de transporte público de viaxeiros que se leven a cabo integramente dentro dos seus respectivos termos municipais, sen prexuízo das competencias da Comunidade Autónoma; agora ben, imponse a coordinación cando estes servizos urbanos afecten a intereses públicos que transcendan os puramente municipais ou poidan servir á satisfacción de necesidades de transporte metropolitano (art. 4). Considera que son transportes urbanos “os que se desenvolvan integramente dentro dun mesmo termo municipal” (art. 7), e regula con algún detalle (Título III, dedicado aos instrumentos de ordenación e coordinación), medios e formas de coordinación (Plan de Transporte Metropolitano, Programas, Consorcio, etc.).

4.2.3.2 Aragón

Nesta Comunidade aprobouse a Lei 14/1998, de 30 de decembro, dos Transportes Urbanos da Comunidade Autónoma de Aragón, a cal, na súa *Exposición de Motivos*, destaca que os Concellos son os “*máximos responsables da xestión do transporte público urbano de viaxeiros*”, aínda que ao Goberno de Aragón lle corresponden as funcións de coordinación e control dos devanditos transportes e a conexión cos interurbanos, así como a creación de áreas de transporte que corresponden a máis dun termo municipal e aqueles transportes que poidan afectar ao sistema xeral do transporte público.

O artigo 2 desta Lei, dedicado ás definicións, dispón que se considera transporte urbano “aquel que discorre integramente dentro dun mesmo termo municipal”, e o artigo 3 clasifica os transportes públicos urbanos de viaxeiros en regulares —os que se realizan dentro dun itinerario preestablecido e con suxeición a calendario e horarios prefixados—, e discretionais —que se leven a cabo sen suxeición a itinerario, calendario nin horario, e a súa contratación faise por coche completo—. Atribúense expresamente competencias aos municipios no artigo 6, que establece:

- “1. *Os municipios son competentes, con carácter xeral, para a ordenación, xestión, inspección e sanción do transporte público urbano de viaxeiros que se leve a cabo dentro dos seus respectivos termos municipais.*
2. *As autorizacións estatais ou autonómicas de transporte de mercadorías, así como de transporte privado complementario de viaxeiros, habilitarán tamén para realizar*

80 Neste estudo non se abordarán todas para non desbordar o seu contido, pero si as máis significativas e as que teñen un indubidable valor xurídico para aprehender a realidade desta materia no ámbito autonómico.

transporte urbano dentro *do ámbito ao que as mesmas estean referidas. En relación cos referidos transportes, os municipios terán competencia sobre os aspectos relativos á súa repercusión na circulación, tráfico urbano, seguridade vial, protección civil e medio ambiente*".

Obsérvase que tras o recoñecemento expreso da competencia municipal nuns termos case idénticos aos que empregan outras normas autonómicas, alúdese a esferas de actuación competencial doutras Administracións, pero recalcando a competencia municipal sobre circulación, tráfico urbano, etc. Ligado co exposto atópase a coordinación, que se establece nos seguintes termos: artigo 8: "*Cando os servizos urbanos de viaxeiros afecten a intereses que transcendan os puramente municipais, as competencias exercitaranas os municipios de forma coordinada, segundo o que establezan as normas da Comunidade Autónoma de Aragón referentes a tráfico autorizado e prohibido e, no seu caso, a itinerarios, horarios e tarifas, de maneira que non se produzan agravios comparativos entre usuarios de distintos municipios, nin competencia desleal entre empresas prestatarias de diferentes servizos*"; e o artigo 9 regula as denominadas "áreas de transporte" cando sexa necesaria unha coordinación entre varios municipios; coordinación que pode revestir distintas formas (art. 9.2: convenios⁸¹, entidade pública, etc.), e que se suxeita á LRBRL, como non podía ser doutra forma.

4.2.3.3 Canarias

Nesta Comunidade insular aprobouse a Lei 13/2007, de 17 de maio, de Ordenación do Transporte por Estrada de Canarias ("BOE" núm. 143, de 15 de xuño), que é unha extensa e prolixa norma que aborda o transporte por estrada e as actividades complementarias. No seu Título Primeiro regula a organización administrativa do transporte conforme ás peculiaridades xeográficas e organizativas do sector neste Arquipélago, e distingue a grandes trazos as competencias da Comunidade Autónoma (art. 6), dos Cabidos Insulares (art. 7) e dos Concellos (art. 8). De acordo con esta premisa metodolóxica prevé que aos Concellos lles corresponde as competencias que lle atribúa como propias a lexislación de réxime local, as que lle deleguen os Cabidos Insulares e, no seu caso, a mesma Comunidade Autónoma de Canarias, a participación na delimitación e regulación de zonas de prestación conxunta e áreas sensibles en transporte público en taxis. Á parte diso tamén establece o artigo 8.2 da precitada Lei que os municipios de cada illa participarán na organización administrativa que faga efectiva a integración insular do transporte público regular de viaxeiros. Trátase dunha clasificación xeral que concreta pouco o alcance das competencias municipais, polo que é evidente que haberá que indagar noutros preceptos, como veremos a continuación.

Nesta Lei do Arquipélago Canario ten particular interese a conexión que se lle confire ao transporte coa planificación urbanística, e así o artigo 35 dispón que os Plans Xerais de Ordenación Municipal "*levarán aparelados un estudo da demanda da mobilidade, o tráfico e do transporte público do municipio denominado estudo municipal de mobilidade*"; este

81 Hai que notar que o convenio entre Administracións é un instrumento de cooperación, que non de coordinación; concepto xurídico distinto, xa que a cooperación supón igualdade e voluntariedade entre os suxeitos (Administracións Públicas) que a levan a cabo, mentres que a coordinación implica o exercicio de certos poderes directivos por parte do ente coordinador sobre os coordinados. Esta distinción é necesaria, se ben no noso Ordenamento xurídico, pola novidade e o pouco arraigamento en termos históricos destes conceptos, ás veces confúndense. Véxase, en xeral, R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Deputación de Barcelona. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 21 onde se analizan os conceptos de colaboración, cooperación e coordinación na LRBRL.

estudo debe prever medidas específicas para conseguir a continuidade entre os distintos modos de transporte dentro do mesmo termo municipal, con proposición de medidas para a planificación, a regulación, etc.

Polo que se refire expresamente ao transporte urbano, o artigo 57 defíneo como aquel *“que se desenvolva en núcleos consolidados de poboación, dentro dun mesmo termo municipal, así como o que comunique entre si núcleos poboacionais diferentes situados no mesmo ámbito territorial municipal segundo se estableza regulamentariamente”*. O municipio asume competencias para a regulación, planificación, administración, financiamento e xestión onde se desenvolva o transporte urbano. Con carácter xeral —prosegue o artigo 57.2 da referida Lei—, os municipios serán competentes para a xestión, inspección e sanción⁸² do transporte público urbano de viaxeiros que se leve a cabo dentro dos seus respectivos termos municipais. Tamén serán competentes para a ordenación dos servizos, así como o establecemento do réxime tarifario con suxeición á normativa xeral sobre prezos.

A Lei prevé a delegación interadministrativa de competencias a favor dos municipios (arts. 7 e 27, LRBRL e 57.3 desta norma), o financiamento do transporte urbano por outras Administracións e a integración no servizo público de transporte insular integrado *“previo acordo das administracións promotoras co Cabido correspondente”* (art. 57.4).

4.2.3.4 Castela-A Mancha

A Lei 14/2005, de 29 de decembro, de Ordenación do Transporte de Persoas por estrada en Castela-A Mancha (vixente ata o 2 de decembro de 2012), regulou tamén esta materia, cun nivel de pormenor destacable cando prevé a competencia dos Municipios, pois o artigo 7 sinala:

“Corresponde aos municipios, coa asistencia, no seu caso, das Deputacións Provinciais, o exercicio das seguintes funcións:

- a. *A ordenación e xestión dos transportes públicos de persoas que transcorran integramente dentro do seu termo municipal, sen prexuízo das facultades de coordinación e ordenación xeral dos transportes públicos de persoas que corresponden á Administración da Xunta de Comunidades de Castela A Mancha no ámbito da Comunidade e das funcións que esta última poida delegar ou encomendar ás entidades locais.*
- b. *A tramitación e outorgamento de autorizacións relativas aos servizos de transporte públicos de persoas de ámbito municipal, tanto regulares como discrecionais ou á demanda e de uso xeral ou especial, así como o exercicio das funcións de control, inspección, vixilancia e sanción relacionadas cos mesmos.*
- c. *A creación da organización administrativa necesaria que faga efectiva a integración rexional do transporte público regular de persoas viaxeiras, sen prexuízo da participación na mesma doutras Administracións circunscritas ao ámbito municipal.*

⁸² Esta competencia para impoñer sancións prevese concretamente no artigo 111.2 da Lei 13/2007, de 17 de maio.



- d. *A adecuación das infraestruturas dos transportes que sexan da súa competencia ás necesidades dos mesmos de acordo, no seu caso, coas previsións contidas nos instrumentos de planificación dos transportes que afecten ás devanditas infraestruturas.*
- e. *A emisión de informe preceptivo en relación coas paradas urbanas dos servizos de transporte interurbano de persoas.*
- f. *A colaboración coa Consellería competente en materia de transporte na inspección e vixilancia dos servizos de transporte interurbano cando transcorran por zonas urbanas. As competencias municipais exerceranse sen prexuízo do que dispoñan as normas rexionais e estatais que regulen os devanditos transportes.*
- g. *A participación, a través dos medios que se prevexan, na definición da política xeral dos transportes e na planificación dos mesmos.*
- h. *Nos termos previstos na Lei 1/1994, de 24 de maio, de Accesibilidade e Eliminación de Barreiras en Castela A Mancha, velar pola accesibilidade e supresión de barreiras nos medios de transporte público”.*

A xestión dos servizos de transporte de ámbito municipal asúmese pola Administración autonómica, e os que non preste esta levaranse a cabo “*por medio de instrumentos de coordinación e colaboración constituídos ao efecto entre os Municipios afectados e a Xunta de Comunidades de Castela-A Mancha*” (art. 12). A Lei desta Comunidade prevé un órgano consultivo e de participación (art. 11, o “*Consello Rexional de Transportes de Castela-A Mancha*”), así como instrumentos de planificación para a coordinación e integración dos servizos (Plans Coordinados de Servizos⁸³ e Plans de Mobilidade, art. 16).

Destaca desta norma a mención expresa da asistencia das Deputacións Provinciais, en coherencia polo demais co disposto no artigo 36 LRBRL, algo que outras Leis doutras Comunidades Autónomas sinxelamente non mencionan, así como que toma como punto de referencia para delimitar o transporte o termo municipal, e non a clasificación entre solo urbano e urbanizable. Por outra parte, prevé expresamente a posibilidade de delegar e encomendar funcións ás entidades locais por parte da Comunidade, así como mecanismos de colaboración e coordinación de certa entidade (órganos de consulta e participación, informe preceptivo en relación de paradas urbanas dos servizos de transporte interurbano de persoas, plans, colaboración na inspección, etc.). É sen dúbida unha normativa minuciosa que comprende a gran cantidade de factores que o complexo modelo de distribución de competencias establece.

83 A tramitación dos Plans Coordinados de Servizos lembra moito o procedemento de elaboración e aprobación dos Plans Xerais de Ordenación Urbana, e é moi posible que o lexislación tivese como canon este procedemento, pois, segundo dispón o artigo 18 da Lei de Castela-A Mancha, corresponde aos Municipios elaborar e aprobar os Plans Coordinados de Servizos “que non superen o territorio municipal”, pero é a Consellería competente en materia de transportes a que os aproba definitivamente. Hai, pois, a fase de iniciativa, aprobación inicial, aprobación provisional — que corresponde aos Concellos — e logo a aprobación definitiva que compete á Comunidade Autónoma (a Consellería competente en materia de transportes), que é xustamente onde se concentra a coordinación. Debe lembrarse que, precisamente, no ámbito do urbanismo a competencia para aprobar definitivamente os plans xerais que teñen os órganos das Comunidades Autónomas é concibida como un caso de coordinación Vid. STS de 18 de maio de 1992 e as monografía de J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, e de J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996, onde se destaca que a aprobación definitiva é un instrumento de coordinación da discrecionalidade municipal con decisións superiores —refírese, de Administracións superiores—.

4.2.3.5 Castela e León

Así, a Lei 15/2002, de 28 de novembro, de Transporte Urbano e Metropolitano de Castela e León, tras afirmar na súa *Exposición de Motivos* a necesidade de regular esta materia polo baleiro normativo que produciu a referida STC 118/1996, de 27 de xuño, prevé no seu artigo 2 (“Competencias dos Municipios”) o seguinte:

“1. *Corresponde aos Municipios o exercicio das seguintes funcións:*

- a) *A ordenación e xestión dos transportes urbanos de viaxeiros que transcorran integramente dentro do seu territorio, sen prexuízo das facultades de coordinación e ordenación xeral dos transportes de viaxeiros que corresponden á Comunidade de Castela e León e das funcións que esta última poida delegar ou encomendar ás entidades locais.*
- b) *A tramitación e outorgamento de títulos habilitantes relativos aos servizos de transporte urbano de viaxeiros da súa competencia, tanto regulares como discrecionais, así como o exercicio das funcións de control, inspección, vixilancia e sanción relacionadas cos mesmos.*
- c) *A emisión de informe preceptivo en relación coas paradas urbanas dos servizos de transporte interurbano de viaxeiros.*
- d) *A colaboración, no seu caso, coa Consellería competente en materia de transporte na inspección e vixilancia dos servizos de transporte interurbano cando discorran por zonas urbanas.*

2. *As competencias municipais exerceranse con suxeición ao disposto nas normas da Comunidade de Castela e León e do Estado que regulen os devanditos transportes”.*

Trátase dunha competencia propia (art. 7.1, LRBRL) do municipio que se exerce no seu territorio —en realidade, tecnicamente, *termo municipal* sería máis correcto (art. 12.1, LRBRL⁸⁴)—, se ben é certo que a propia Lei de Castela e León prevé a posibilidade de delegar e encomendar funcións por parte da Comunidade Autónoma, en coherencia co que xa analizamos máis atrás (arts. 7.2, 8, 27 e 37, LRBRL). Competencia que, ademais, se exerce sobre un concreto ámbito material que define a propia Lei no seu artigo 8.1 “Aos efectos da presente Lei, considéranse servizos de transporte urbano de viaxeiros os que discorran integramente por solo clasificado como urbano ou urbanizable, de conformidade coa normativa urbanística, ou estean exclusivamente dedicados a comunicar núcleos de poboación ubicados nas devanditas clases de solo situados dentro dun mesmo termo municipal”⁸⁵. A competencia abrangue, pois, unha pluralidade de funcións, unhas de alcance ordenador e

84 En efecto, o artigo 12.1, LRBRL di textualmente: “O termo municipal é o territorio en que o concello exerce as súas competencias”. E o artigo 11.2 do mesmo corpo legal afirma que os elementos do Municipio son o territorio, a poboación e a organización.

85 A *Exposición de Motivos* desta Lei de Castela e León aclara que o concepto do que debe entenderse como transporte urbano, e di que se establece “de acordo cos criterios establecidos pola maioría das Comunidades Autónomas no sentido de considerar como urbanos os transportes que transcorren por solos urbanisticamente clasificados como urbanos ou urbanizables ou ben aqueles que unen núcleos de solo coa devandita clasificación”.

Obsérvese que non se usa, pois, o concepto de “zona urbana”, moito máis deficiente e problemático, como advertimos xa ao estudar a evolución histórica.

executivo⁸⁶, e outras cunha menor intensidade (informe preceptivo, pero non vinculante, ou colaboración na inspección e vixilancia)⁸⁷.

4.2.3.6 Cataluña

Nesta Comunidade aprobouse desde hai xa bastante tempo unha normativa xeral sobre o transporte de viaxeiros. A Lei 12/1987, de 28 de maio, sobre regulación do transporte de viaxeiros por estrada mediante vehículos a motor dispón no seu artigo 29 que os municipios exercerán competencias de planificación, ordenación e xestión dos transportes públicos urbanos de viaxeiros de conformidade coa lexislación de réxime local e o disposto na propia Lei catalá. Considérase transporte urbano ao que discorra integramente por solo urbano ou urbanizable dentro do mesmo termo municipal; o que supuxo que non se acolleu o tradicional concepto de núcleo urbano, pero tampouco o de termo municipal completo. Pola súa parte, o Estatuto de Autonomía catalán (Lei Orgánica 6/2006, de 19 de xullo) prevé no seu artigo 84.2.h) que os gobernos locais de Cataluña teñen en todo caso competencias propias sobre (...) *“a circulación e os servizos de mobilidade e a xestión do transporte de viaxeiros municipal”*. O Tribunal Constitucional, na súa polémica Sentenza 31/2010, de 28 de xuño (FJ 37), confirmou a constitucionalidade do precepto, co argumento de que a falta dunha expresa mención no precepto estatutario da competencia estatal ex art. 149.1.18 CE *“nin vicia ao devandito precepto de inconstitucionalidade, nin pode impedir de ningunha maneira o exercicio desa competencia estatal”*.

4.2.3.7 Galicia

Nesta Comunidade Autónoma acolleuse un concepto de transporte urbano parecido ao que manexaba a LOTT. A Lei 6/1996, de 9 de xullo, de coordinación dos servizos de transportes urbanos e interurbanos por estrada de Galicia (“BOE”, núm. 203, de 22 de agosto de 1996), destaca na súa *Exposición de Motivos* que *“a presente Lei asume implicitamente o principio xeral contido na Lei estatal 16/1987, de ordenación dos transportes terrestres: Principio de competencia local en canto á xestión e ordenación dos servizos urbanos, entendéndose por tales os que discorren integramente por solo urbano e urbanizable, ou os que estean dedicados de forma exclusiva a comunicar entre si núcleos urbanos distintos dentro dun mesmo termo municipal”*; concepto que volve reiterar no seu artigo 2.i), dedicado ás definicións, que dispón: *“Transporte urbano: Aquel que discorre integramente por solo urbano ou urbanizable, definido de conformidade coa lexislación urbanística de Galicia, ou estea dedicado de forma exclusiva a comunicar entre si núcleos urbanos distintos dentro dun mesmo termo municipal”*.

Esta Lei galega, sen dúbida tendo como punto de referencia o mapa municipal propio desta Comunidade Autónoma, distingue, con base ao preceptuado no artigo 26.1.d), LRBRL os municipios de máis de 50.000 habitantes daqueles outros que non acaden esa cifra de poboación de dereito. Faino para articular a coordinación, outorgando máis capacidade aos

86 O artigo 14.1 da referida Lei destaca que os *“Concellos poderán outorgar autorizacións habilitantes para realizar transporte discrecional de viaxeiros con carácter exclusivamente urbano”*.

87 Podemos destacar que os Municipios teñen competencia para ditar Ordenanzas en materia de transporte urbano de viaxeiros (art. 49, LRBRL, e disposición adicional terceira da Lei 15/2002), para o outorgamento de licenzas —como a de autotaxi— (art. 24, Lei 15/2002), para exercer funcións de inspección (art. 36) e de sanción (art. 50), etc. Para desenvolver as devanditas competencias exercen, como é natural, as potestades que o Ordenamento lles recoñece como Administracións Públicas de carácter territorial (cfr. art. 4.1, LRBRL).

municipios de máis de 50.000 habitantes. A *Exposición de Motivos* da precitada norma, despois de xustificar a elección dos medios ou formas de coordinación en orde á eficacia⁸⁸, sinala:

“Á hora de determinar os instrumentos e alcance da coordinación pártese dunha distinción elemental entre municipios de máis ou menos 50.000 habitantes; os primeiros están obrigados, de acordo co artigo 26.1.d) da Lei estatal 7/1985, a prestar servizos públicos de transporte colectivo urbano, obriga esta que non existe para os municipios de menos de 50.000 habitantes. Ali onde hai obriga legal de prestación de servizos de transporte público recoñécese tamén un maior grao de autonomía local, o que determinará, consecuentemente, que as facultades de coordinación da Xunta sexan máis limitadas. Máis extenso será o poder de coordinación, en cambio, nos supostos en que a Lei non impuxo directamente a obriga de prestación de servizos de transporte”.

E esta coordinación, que a Lei galega regula tomando como fundamento o artigo 59.1 e 2 LRRL,ponse en marcha cando un Concello ou a Xunta de Galicia acorden a iniciación dun expediente de novo establecemento ou ampliación de servizos de transporte público urbanos ou interurbanos. Cando a poboación de dereito sexa inferior a 50.000 habitantes, o Concello elabora un informe preceptivo e vinculante sobre o itinerario en núcleo urbano e as paradas urbanas do servizo interurbano ampliado (*Exposición de Motivos*, e art. 4), e resolverá definitivamente a Consellería competente. Pero naqueles casos de municipios con máis de 50.000 habitantes a coordinación farase a través dos plans de explotación, que parten da iniciativa municipal (art. 6), pero que se aproban definitivamente pola Consellería competente por razón da materia (art. 12). Esta aprobación, segundo aclara a *Exposición de Motivos*, para ser compatible coa autonomía local, “só pode denegarse por causas taxadas: Defectos na tramitación do plan de explotación, incompatibilidade do plan coas normas locais, autonómicas ou estatais mencionadas máis arriba, vulneración do equilibrio financeiro das concesións ou sacrificio desproporcionado do interese económico dos titulares de autorizacións de transporte regular de uso especial”. É obvio, polo tanto, que esa denegación debe estar motivada axeitadamente, e pode ser impugnada ante os Tribunais da orde contencioso-administrativa.

En conclusión, a Lei galega que analizamos parte da base do concepto de solo urbano e urbanizable, e regula con certo detalle a coordinación do transporte urbano co interurbano, o que é explicable nunha Comunidade Autónoma como a galega, na que o predominio de pequenos municipios é evidente, co que o papel da Xunta de Galicia debe ser esencial para satisfacer as necesidades de transporte colectivo de viaxeiros dos cidadáns galegos.

4.2.3.8 A Rioxa

Nesta rexión aprobáronse dúas Leis. A Lei 8/2005, de 30 de xuño, reguladora do transporte urbano por estrada da Rioxa, e a Lei 8/2006, de 18 de outubro, de transporte interurbano

⁸⁸ Di textualmente que se “preferiu, seguindo o disposto no artigo 114.2 (...), a coordinación a través dun único procedemento dentro do cal exercen competencias, mediante proposta, informe ou resolución, tanto da Xunta como os distintos concellos, dando cabida neste procedemento, tamén, aos órganos estatais con competencias concorrentes sobre a mesma materia”. E iso fai no invocando a eficacia administrativa. Por iso descarta outras fórmulas de colaboración —que, como xa se indicou, é dogmáticamente distinta á coordinación, algo que a Lei non aclara suficientemente— de natureza convencional, “polas súas probadas dificultades para a esixibilidade do seu cumprimento”, así como os consorcios ou as entidades metropolitanas, para evitar o incremento da burocracia.

por estrada. A *Exposición de Motivos* da primeira Lei di que é preciso aprobar esta norma para facer fronte ás lagoas existentes sobre o sector, e que se “*estende as competencias municipais sobre os transportes públicos de pasaxeiros que transcorran integramente polos respectivos termos municipais eliminando as limitacións existentes na anterior lexislación*”; o que quere dicir que non se emprega o criterio de zona urbana senón o de termo municipal para establecer o alcance da competencia dos municipios. Por outra parte, a mesma *Exposición* destaca que “*a competencia municipal se estende tanto ás diversas clases de transporte regulares como aos discrecionais aínda que é evidente que no ámbito municipal teñen unha importancia secundaria determinados servizos regulares, como os especiais ou os de carácter temporal, e os transportes discrecionais en vehículos de máis de nove prazas son case inexistentes*”. O artigo 4 reflicte estes propósitos, xa que dispón:

“1 Os municipios son competentes para a ordenación normativa, xestión, inspección e sanción do transporte público de viaxeiros que se leve a cabo integramente dentro dos seus respectivos termos municipais.

2. O transporte público de viaxeiros comprende as seguintes modalidades:

a) O transporte público regular, permanente e temporal, de uso xeral e especial.

b) O transporte público discrecional de viaxeiros en vehículos de dez ou máis prazas.

c) O transporte público en vehículos autotaxis.

3. Nos termos establecidos na lexislación estatal e autonómica, os municipios poderán establecer e xestionar Estacións de viaxeiros, destinadas a concentrar as saídas e chegadas ao núcleo de poboación dos vehículos de transporte público (...).”

Por tanto, trátase dunha competencia que se manifesta en distintas funcións, como acontece noutras Leis: ordenación normativa, xestión, inspección e sanción⁸⁹. E así mesmo, como se establece noutras normas autonómicas sobre o sector regúlase con algún detalle tanto a cooperación entre Administracións (art. 5) como a coordinación (art. 6), con previsión expresa da posibilidade de crear entidades públicas nas que participen os distintos municipios ou entidades afectadas, ou a necesaria coordinación por parte da Comunidade Autónoma “*cando os servizos de transporte municipal afecten a intereses que transcendan os puramente municipais*”. Neste sentido, a Lei 8/2006, xa referida, recolle tamén a coordinación entre a Administración autonómica e a local (art. 5), e prevé os Plans de Mobilidade para organizar o conxunto de servizos en áreas urbanas e zonas nas que se considere necesario garantir unha oferta axeitada de transporte mediante a integración e coordinación de servizos de transporte; estes plans teñen un contido —cfr. art. 7, Lei 8/2006⁹⁰—, que, en substancia, responde ao que prevé todo instrumento de planificación, isto é, un diagnóstico da situación, un pronóstico, uns obxectivos e orde de prioridades, e unhas medidas para acadar —ou tratar de acadar— eses obxectivos. Prevé esta Lei rioxana os Plans de Mobilidade de ámbito intermunicipal, que se aproban definitivamente polo Consello de Goberno da

89 Noutros apartados da Lei, en coherencia con esta atribución competencial, desenvólvese máis como actúan estas funcións; así no artigo 32 para o exercicio da inspección, no artigo 42, para determinar a competencia sancionadora, etc.

90 Sinala este precepto que deben conter, entre outras cousas, o ámbito territorial, a análise da demanda e da oferta, as medidas para mellorar e garantir a coordinación, etc.

Rioxa (art. 8), e os Planes de Mobilidade de ámbito intramunicipal, que se aprobarán polos Plenos das Corporacións (art. 8.2).

Importante resulta tamén a estes efectos o que dispón o artigo 8 (“Órganos de xestión”), que permite que a Comunidade Autónoma da Rioxa exerza as súas competencias sobre transporte interurbano de forma exclusiva ou ben doutras formas, mediante as entidades e fórmulas de colaboración previstas na lexislación vixente en materia de réxime xurídico e procedemento administrativo. Tamén se recoñecen as chamadas “concesións zonais” (art. 33) que comprenderán todos os servizos regulares permanentes ou temporais e de usos xeral ou especial que haxan de prestarse nunha determinada zona. Estas concesións deberán axustarse a un plan de explotación (art. 34).

En consecuencia, trátase dunha normativa que segue os criterios xa vistos noutras Leis autonómicas nas que se trata de conxugar harmonicamente as competencias sobre o transporte urbano e o interurbano a través dos instrumentos e mecanismos de cooperación e coordinación.

4.2.3.9 Madrid

Esta Comunidade ditou a Lei 20/1998, de 27 de novembro, de Ordenación e Coordinación dos Transportes Urbanos da Comunidade de Madrid, a cal se presenta como unha norma que pretende completar o baleiro normativo que orixinou a STC 118/1996, de 27 de xuño e conferir seguridade xurídica aos distintos actores que interveñen no transporte. Debe destacarse, por outro lado, que nesta Autonomía a cooperación e a participación se articula a través do Consorcio Rexional de Transportes Públicos Regulares de Madrid; organismo de gran relevancia para este sector.

En canto á competencia municipal dispónse no artigo 4 (“Órganos competentes”), que:

1. *Os municipios son competentes, con carácter xeral, para a ordenación, xestión, inspección e sanción dos servizos urbanos de transporte público de viaxeiros que se leven a cabo dentro dos seus respectivos termos municipais. A estes efectos considéranse servizos urbanos aqueles que discorran integramente por solo urbano, definido pola lexislación urbanística, así como os que estean exclusivamente dedicados a comunicar entre si núcleos urbanos diferentes situados dentro dun mesmo termo municipal.*
2. *Non obstante a regra xeral exposta no apartado anterior, a Comunidade de Madrid poderá estender a consideración de transporte urbano a servizos distintos aos expresados no punto anterior, sempre que os mesmos se presten integramente dentro do correspondente termo municipal.*
3. *Cando os servizos aos que se refire o apartado 1 do presente artigo afecten a intereses que transcendan os puramente municipais, as competencias dos correspondentes Concellos exerceranse de forma coordinada coas das entidades de ámbito superior, segundo o que, no seu caso, establezan as correspondentes normas da Comunidade de Madrid.*
4. *As competencias municipais sobre os transportes de viaxeiros exerceranse con suxeición ao disposto nas normas da Comunidade de Madrid e do Estado que regulan os devanditos transportes”.*

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Este precepto é parecido a outros que regulan noutras Comunidades Autónomas este sector, pero obsérvase que circunscribe o ámbito ao “solo urbano” definido na lexislación urbanística. Non alude, por conseguinte, ao solo urbanizable. Ademais, a competencia do municipio esténdese á ordenación, xestión, inspección e sanción, con funcións relativas á aprobación de Ordenanzas (cfr. art. 6.1), o outorgamento de autorizacións habilitantes (art. 8.3, e 9), a fixación de tarifas (art. 13.1), e o exercicio das potestades de inspección e, no seu caso, de sanción (art. 17).

É salientable a necesidade de coordinación cando se afecte a intereses supramunicipais, en coherencia co que di a LRRL (art. 10); coordinación que atopa canle a través do Consorcio Rexional de Transportes, ao igual que acontece noutras Comunidades Autónomas.

4.2.3.10 Navarra

A Lei Foral 7/1998, de 1 de xuño, reguladora do Transporte Público Urbano por Estrada, comeza por resaltar na súa *Exposición de Motivos* o respecto que ten o concepto de transporte urbano con relación ás competencias das entidades locais, “*aínda que con iso —di—, se aparte doutros antecedentes normativos*”. O artigo 2 pronúnciase en termos parecidos aos que usan outras Leis autonómicas cando establece. “*Os municipios son competentes con carácter xeral para a ordenación, xestión, inspección e sanción dos servizos urbanos de transporte público de viaxeiros. A estes efectos considéranse servizos urbanos aqueles que discorran integramente dentro do respectivo termo municipal*”⁹¹. Por conseguinte, teñen funcións para ditar Ordenanzas sobre este tipo de transporte, outorgar licenzas (art. 20, por exemplo) ou impoñer sancións (art. 31)⁹². É salientable que o artigo 3 lles atribúe a función de propoñer⁹³ o réxime tarifario aplicable ao órgano competente en materia de prezos da Administración da Comunidade Foral. Polo demais, para aquel transporte que sobrepase o ámbito do termo municipal, a Administración autonómica poderá establecer un réxime específico que asegure a existencia dun sistema harmónico de transporte, que pode supoñer mesmo a creación dunha entidade pública (é o termo que usa a Lei Foral, art. 5), algo que como se verá máis adiante se converteu en regra común para articular a cooperación e a coordinación interadministrativa.

Neste contexto dise no artigo 21 que nas zonas nas que exista interacción ou influencia recíproca entre os servizos de transporte de varios municipios, de forma tal que a axeitada ordenación de tales servizos transcenda o interese de cada un dos mesmos, a Administración da Comunidade Foral poderá establecer *Áreas Territoriais de Prestación Conxunta* nas que os vehículos debidamente autorizados estarán facultados para a prestación de calquera servizo, xa teña carácter urbano ou interurbano, que se realice integramente dentro das devanditas áreas. Para o establecemento de *Áreas Territoriais de Prestación Conxunta* pre-

91 O artigo 7.1 da Lei Foral establece: “*Os transportes públicos regulares permanentes de uso xeral de viaxeiros teñen o carácter de servizos públicos de titularidade municipal, tendo igual dereito á súa utilización todos os cidadáns que reúnan os requisitos que en cada caso se establezan*”.

92 O artigo 31.2, último inciso, desta Lei, dispón: “*As competencias municipais en relación co transporte de mercadorías e o privado complementario de viaxeiros circunscribíranse aos aspectos relativos á súa repercusión na circulación e tráfico urbano*”.

93 Obsérvase que alude a propoñer, que non establecer. O alcance desta función é, pois, moi limitado. Artigo 3.1: “*O réxime tarifario aplicable aos servizos de transporte público urbano de viaxeiros proporase polos municipios, previa audiencia das asociacións representativas dos titulares das autorizacións e dos consumidores e usuarios, ao órgano competente en materia de prezos da Administración da Comunidade Foral*”.

quisarase do informe favorable de, polo menos, as dúas terceiras partes dos municipios que se propoña incluír nas mesmas.

En resumo, xunto á atribución aos municipios das competencias sobre o transporte urbano estrito artículase a coordinación do que supere o ámbito do termo municipal.

4.2.3.11 País Vasco

Nesta Comunidade aprobouse a Lei 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viaxeiros por estrada (“BOE, núm. 279, de 19 de novembro de 2011), a cal concibe ao transporte público de viaxeiros como un *“sector estratéxico e básico para o desenvolvemento e cohesión social, económica e territorial da Comunidade Autónoma e destinado a satisfacer as necesidades globais de mobilidade da poboación, todo iso baixo o prisma do desenvolvemento sostible”* (cfr. *Exposición de Motivos* da Lei). O obxecto da Lei é a regulación do transporte de viaxeiros urbano e do interurbano (art. 1.1), e define ao transporte urbano en función do seu radio de acción nos seguintes termos: *“Son urbanos os que transcorren integramente dentro do mesmo termo municipal, tendo o resto dos transportes a consideración de transporte interurbano”* (art. 2.2).

O artigo 4 relativo ao “réxime competencial”, despois de establecer que son as Deputacións Forais as que outorgarán as autorizacións administrativas para o transporte interurbano, así como a súa inspección directa, dispón polo que concirne aos Concellos:

“3. Os concellos son competentes, dentro do ámbito do transporte urbano, para a ordenación, xestión, inspección e sanción dos servizos de transporte público de viaxeiros, outorgamento dos correspondentes títulos habilitantes e fixación do réxime tarifario con suxeición ao disposto na lexislación aplicable ao respecto. Igualmente, ostentarán as competencias que se establecen no capítulo IX, en relación coas estacións de viaxeiros”.

Ademais, o artigo 41 que está dedicado ao réxime xurídico do transporte urbano prevé, como ocorre con outras normas doutras Comunidades Autónomas, a necesidade de coordinación *“Cando os servizos urbanos de transporte de viaxeiros afecten a intereses que transcendan os puramente municipais, as competencias dos correspondentes concellos exerceranse de forma coordinada coas das entidades de ámbito superior”* (art. 41.2).

E o artigo 45 prevé a iniciativa para o establecemento das estacións dos concellos, que a exercerá ben de oficio ou a instancia de parte⁹⁴.

En suma, varios son as conclusións que se extraen da regulación da Lei vasca. En primeiro lugar, e de forma singular, entende como transporte público urbano a todo o que discorre polo termo municipal. Obsérvase que non circunscribe o devandito transporte ao solo urbano e urbanizable, ou solo exclusivamente urbano. En segundo termo, a competencia comprende un conxunto de funcións sobre ordenación (ordenanzas) xestión (outorgamento de títulos administrativos), fixación de tarifas (art. 48.2), inspección (art. 50.1), e sanción (art. 60), coa referida mención para o establecemento das estacións (art. 45).

⁹⁴ O artigo 45.2 desta Lei vasca establece, así mesmo: *“A construción e explotación das estacións realizarase normalmente polos concellos a través de xestión indirecta mediante concesión administrativa outorgada por concurso a entidades ou empresas interesadas na mesma, seguindo criterios e regras que se determinarán regulamentariamente (...)”.*



É un réxime con notas características propias⁹⁵ que prescinde, por tanto, da clasificación do solo —urbano, urbanizable e non urbanizable— que establece ordinariamente a lexislación urbanística doutras Comunidades Autónomas; isto, estritamente considerado, é un exceso, pois é ben sabido que dentro dun termo municipal non todo o solo é urbano. Non hai, entón, unha identificación entre transporte “urbano” e solo “urbano”.

4.2.3.12 Comunidade Valenciana

Nesta rexión aprobáronse varias normas de relevancia para o transporte urbano⁹⁶ que trataron de canalizar a coordinación e a colaboración dos transportes. Emblemática resulta a Lei 1/1991, de 14 de febreiro, de ordenación do transporte metropolitano de Valencia, que estableceu o chamado “Plan de Transporte Metropolitano” que *organizou os transportes públicos de viaxeiros* (art. 1.2)⁹⁷. Máis recentemente, debe destacarse a Lei 6/2011, de 1 de abril, da Generalitat, de Mobilidade da Comunidade Valenciana, cuxo artigo 3, referido á competencia administrativa, prevé que de acordo co establecido na propia Lei, e na lexislación aplicable en materia de réxime local, corresponde á Administración local:

- a) a promoción de patróns equilibrados de mobilidade urbana, en especial con relación aos desprazamentos a pé e noutros medios non motorizados;
- b) a planificación, execución e mantemento das infraestruturas de transporte urbano, de acordo co previsto ao respecto na mesma Lei e na lexislación urbanística e de réxime local, e
- c) a provisión dos servizos de transporte público dentro dos núcleos urbanos⁹⁸.

Agora ben, logo o artigo 22 desta Lei acolle, como outras Leis autonómicas sobre este sector, o concepto de termo municipal, posto que dispón que os Concellos son as autoridades de transporte competentes na provisión de servizos público de transportes “dentro dos seus termos municipais”, de acordo co establecido na lexislación de réxime local, o previsto na mesma Lei valenciana, a normativa que a desenvolva e os instrumentos de coordinación que de acordo coa devandita normativa se establezan para asegurar a integración do transporte. Por iso na Lei establécese que os Concellos teñen competencia para formular os Plans Municipais de Mobilidade (art. 10), exercer funcións en materia do servizo de taxis, cando os municipios teñan unha poboación de máis de 20.000 habitantes non integrados

95 O País Vasco ten singularidades moi marcadas en materia de réxime local que funden as súas raíces na mesma historia desa Comunidade. Véxase, por exemplo, a disposición adicional primeira da CE, así como a disposición adicional segunda da LRBRL. Para unha análise teórica destas singularidades pode consultarse, entre outros, S. MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Lustel, Madrid, 1ª ed. 2006, pp. 238 e ss. Tamén, T. R. FERNÁNDEZ, “Los derechos históricos y la Ley de Régimen Local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 12, 1985, pp. 59-79.

96 Así, por exemplo, a Lei 1/1991, de 14 de febreiro, de ordenación do transporte metropolitano de Valencia, ou a máis próxima no tempo Lei 9/2000, de 23 de novembro, de constitución da Entidade Pública do Transporte Metropolitano de Valencia —vixente ata o 24 de maio de 2013—. a Lei 1/2013, de 21 de maio, da Generalitat de medidas de restructuración e racionalización do sector público empresarial e fundacional suprimiu a “Axencia Valenciana de Mobilidade Metropolitana” como consecuencia da posta en práctica de políticas de reaxuste e restrición do gasto público.

97 No *Preámbulo* desta Lei de 1991 xa se facía referencia ás múltiples estruturas administrativas, e evitouse a “*creación dunha nova Administración Pública de tipo consorcial, xa que en definitiva a imaxe de autoridade unitaria que este modelo persegue pode verse alcanzada igualmente mediante o encontro das Administracións titulares dos servizos nunha Comisión “ad hoc”, na que a actuación mancomunada das mesmas dá lugar ao “Plan de Transporte Metropolitano”*.”

98 Obsérvase como a Lei desta Comunidade usa o concepto de “núcleos urbanos”, distinto do de termo municipal ou a clasificación entre solo urbano e urbanizable, que é tradicional no noso Dereito Urbanístico.

en áreas de prestación conxunta (art. 44.4), para inspeccionar (art. 93) ou para impoñer sancións despois do correspondente procedemento sancionador (art. 107.3, que a atribúe, mesmo, a un concreto órgano do Concello: o Alcalde). Trátase dunhas competencias municipais que se desenvolven nun marco no cal a coordinación imponse pola súa propia natureza (art. 73, que prevé distintos informes), xa que a Comunidade Autónoma asume unha posición moi relevante en todo o sector do transporte e a mobilidade⁹⁹, proba do cal é que un servizo que tradicionalmente estivo residenciado nos Concellos, como o do taxi, agora ten un alcance autonómico¹⁰⁰ (art. 44).

É destacable, en congruencia coa crecente preocupación pola contaminación atmosférica, as aglomeracións e outros problemas que leva consigo o uso maioritario do automóbil privado, a opción por potenciar a mobilidade a pé e por medio da bicicleta¹⁰¹. E neste novo escenario insírense os chamados “Plans de Mobilidade”, entre os cales deben mencionarse os Plans Municipais de Mobilidade, que, como todo instrumento de planificación, deberá proceder ao diagnóstico da situación, o pronóstico da evolución da materia, a fixación duns obxectivos e a implantación das medidas axeitadas para acadar tales obxectivos.

O artigo 10 da Lei valenciana di:

- “1. Os plans municipais de mobilidade incluírán unha análise dos parámetros esenciais que definan a mobilidade no momento en que se formulen, os obxectivos en relación coa súa evolución a medio e longo prazo e aquelas determinacións necesarias para acadar os devanditos obxectivos.
2. A definición de parámetros e obxectivos sinalados no punto anterior acompañarase dos indicadores que se estimen pertinentes en relación co volume total de desprazamento e o seu reparto modal, e os niveis asociados de consumos enerxéticos, ocupación do espazo público, ruído e emisións atmosféricas, particularizando as de efecto invernoiro. A evolución destes últimos parámetros tenderá á súa redución progresiva de acordo cos ritmos e límites que regulamentariamente se establezan en relación co desenvolvemento das políticas enerxéticas e ambientais.

99 O artigo 3.1 desta Lei é elocuente: “Corresponde á Generalitat:

- a) A potestade normativa en relación coa mobilidade das persoas, dos servizos de transporte público e das súas infraestruturas dentro da Comunitat Valenciana.
- b) A planificación, execución e mantemento das infraestruturas de transporte interurbano, agás aquelas que sexan de interese xeral do Estado.
- c) A provisión dos servizos de transporte público interurbano de viaxeiros dentro da Comunitat Valenciana.
- d) A potestade inspectora e sancionadora en relación coas súas competencias”.

100 Así dise textualmente no Preámbulo da Lei 6/ 011, de 1 de abril: “(...) hoxe en día a operación do servizo de taxi non se comprende se se cingue a un só termo, xa sexa metropolitano ou rural. Convén polo tanto regular tal servizo como autonómico, con independencia das excepcións que se formulan de cara a articular unha axeitada transición desde a situación actual (...)”.

101 Tanto no Preámbulo da Lei como no seu mesmo articulado destácase especificamente esta opción en virtude da que a mobilidade a pé e en bicicleta teña un papel relevante. “En poucas palabras —refíre o devandito Preámbulo—, trátase de avanzar cara un patrón máis equilibrado de mobilidade no que os desprazamentos a pé e en bicicleta e o transporte público teñan un papel cada vez máis relevante tanto no corazón dos espazos metropolitanos como nos ámbitos cada vez máis amplos aos que se estende a mobilidade cotiá” Os artigos 5 (desprazamentos a pé e en bicicleta), 6 (fomento dos desprazamentos peonís), 7 (actuacións específicas en relación co uso da bicicleta) e 8 (estacionamentos de bicicletas) son reveladores da transcendencia que ten esta opción para o lexislador.

En concreto, non só se alude á necesidade de promover a creación de sistemas públicos de aluguer de bicicletas (art. 7.4), senón que os edificios de uso residencial de nova creación deberán contemplar localizacións específicas, seguras e resgardadas, para un número de bicicletas ao menos igual ao dobre do número de vivendas, nunha situación que permita o acceso cómodo e fácil desde a rede viaria (art. 8.1).

3. *As determinacións dos plans de mobilidade estenderanse ao deseño e dimensionamento das redes viarias e de transporte público, ás infraestruturas específicas para peóns e ciclistas, ás condicións de seguridade e eficacia para a circulación peonil e ciclista, ao sistema de estacionamento e aos aspectos da ordenación urbana relevantes á hora de determinar aspectos cuantitativos e cualitativos da demanda de transporte, tales como as densidades urbanísticas, a integración de usos, a localización de servizos e outros usos atractores de transporte, e outros semellantes.*
4. *Os municipios de máis de 20.000 habitantes ou aqueles que teñan unha capacidade residencial equivalente formularán un plan municipal de mobilidade no prazo de catro anos a partir da entada en vigor desta lei.*
5. *Procederá igualmente nos devanditos municipios a redacción dun plan municipal de mobilidade ou a revisión do existente con motivo da formulación ou revisión do Plan Xeral, ou cando se introduzan nel modificacións relevantes en relación coa demanda de desprazamentos nos termos que regulamentariamente se establezan. A devandita obriga estenderase igualmente aos municipios de poboación inferior aos 20.000 habitantes naqueles casos en que o instrumento urbanístico correspondente prevexa acadar a devandita capacidade residencial ou crecementos superiores ao 50% das unidades residenciais, ou do solo para actividades produtivas.*
6. *No suposto previsto no punto anterior, os plans de mobilidade formularanse conxuntamente co instrumento urbanístico ao que acompañen, correspondendo a súa aprobación definitiva ao órgano competente en relación co devandito instrumento, previo informe favorable da Consellería competente en materia de transportes.*
7. *Os plans municipais de mobilidade serán sometidos a información pública nos termos que regulamentariamente se establezan, de conformidade, en calquera caso, co establecido na Lei 11/2008, de 3 de xullo, da Generalitat, de Participación Cidadá da Comunidade Valenciana, e na súa normativa de desenvolvemento. Tras a súa aprobación serán públicos e a administración que os promova asegurará a súa publicidade mediante procedementos telemáticos. Igualmente establecerá un sistema de seguimento dos seus indicadores, procedendo á revisión do plan no caso de que se advirtan desviacións significativas sobre tales previsións, cando proceda reformular os obxectivos iniciais ou con motivo de calquera outra circunstancia que altere significativamente o patrón de mobilidade.*
8. *Os concellos terán a obriga de redactar plans de mobilidade naqueles ámbitos concretos do seu termo municipal cunha problemática de mobilidade específica tales como centros históricos, zonas de concentración terciaria, estadios deportivos, zonas comerciais, de turismo e de ocio nocturno, zonas de elevados fluxos de compradores ou visitantes, zonas acusticamente saturadas e outras zonas con usos determinados como transporte, carga e descarga de mercadorías.*
9. *As accións municipais en relación tanto coa mobilidade como cos restantes elementos que a condicionen cinguiranse á estratexia marcada nos correspondentes plans. Anualmente o concello elaborará e fará público un informe sobre o grao de avance das actuacións nel previstas e sobre a programación para o seguinte exercicio”*

Obsérvase pois o detalle de carácter case regulamentario co que se regula este tipo de plan e a súa relación coa planificación urbanística. Todo iso supón o realce das funcións dos municipios nunha materia particularmente complexa por concitarse na mesma varios títulos competenciais (urbanismo, transportes, etc.).

d) algunhas conclusións sobre esta indagación xurídica:

Do establecido polas distintas leis autonómicas analizadas, sen ánimo exhaustivo, pódense extraer algunhas conclusións como:

- i) aínda que nunha etapa inicial, e probablemente por influencia do establecido na LOTT, acolleuse polo lexislador sectorial autonómico o punto de referencia do solo urbano e urbanizable para determinar a competencia sobre o transporte urbano, logo se escolleron outros conceptos máis extensos como o de termo municipal; isto sen dúbida estende o alcance da materia, xa que o termo municipal é o territorio de todo o municipio (art. 12, LRBRL), e como é lóxico pode estar clasificado non só como solo urbano e urbanizable, senón tamén como solo rústico. Este cambio, por conseguinte, non é inocuo, senón que ten repercusións evidentes;
- ii) debido ao anterior, pódese tamén inferir que non hai un criterio uniforme para determinar o concepto, e, por ende, para sinalar o alcance da competencia;
- iii) obsérvase unha preocupación do lexislador autonómico pola coordinación e a colaboración, se ben é verdade que debido á natureza do sector do transporte, que ten a súa xustificación en satisfacer as necesidades e aspiracións dos colectivos locais e rexionais, a coordinación ten unha maior relevancia en orde a asegurar a correcta prestación dos servizos de transporte urbano e interurbano. Neste extremo son destacables os distintos informes que se impoñen, así como os diferentes plans que se regulan para articular a coordinación e acadar, por tanto, unha axeitada prestación do servizo, e
- iv) o sector do transporte está asediado e condicionado por outros sectores, que se foron substantivando co tempo como consecuencia non só das novas circunstancias das aglomeracións urbanas, senón tamén da decidida tutela por parte do Ordenamento xurídico de determinados valores como o medio ambiente, a eliminación das barreiras arquitectónicas ou a protección da calidade de vida. Neste apartado é de inexcusable cita a política impulsada pola Unión Europea en orde a procurar cidades máis habitables onde os automóviles privados non sexan os únicos que condicionen o devir do transporte. Hoxe preocupa —e moito— a mobilidade, e foméntase o uso da bicicleta e a protección do camiñante como alternativa a unha situación que require unha enérxica rectificación (a masificación absolutamente irracional e insá do automóbil privado). Neste aspecto a lexislación valenciana ten un papel relevante.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

5 Unha cuestión complementaria: a coordinación¹⁰² e a proliferación das denominadas “autoridades do transporte público”

Unha cuestión particularmente importante para o adecuado exercicio das competencias públicas sobre transporte, e, en especial, das que desenvolven os Concellos sobre o transporte público de viaxeiros é a coordinación e conexión entre transporte urbano e transporte interurbano. O artigo 10.2, LRBRL permite a aplicación desta técnica organizativa respecto das actividades o servizos locais “*que transcendan o interese propio das correspondentes entidades, incidan ou condicionen relevantemente os das devanditas Administracións ou sexan concorrentes ou complementarios destas*”. Trátase dunha materia complexa determinada por múltiples factores; uns de natureza institucional, organizativa e competencial, e outros de carácter conxuntural, e variable, por tanto, no tempo e no espazo, como sucede cos procedementos de colonización interior, a maior ou menor importancia de determinados sectores económicos (turismo, etc.), os fluxos migratorios, etc. Centrándonos no problema da coordinación administrativa, advertimos como a lexislación autonómica emprega distintas fórmulas, unhas de carácter orgánico (creación de consorcios, entidades de distintos tipo, etc.) e outras de índole formal ou funcional (convenios, plans, programas)¹⁰³. Todas elas tratan de responder ao problema da prestación axeitada, eficiente e eficaz deste importante servizo; pero todas elas, así mesmo, con importantes inconsistencia debido a unha regulación non moi clara, así como a unha tensión permanente como resultado do intrincado marco competencial no cal tanto as Comunidades Autónomas como as Entidades locais exercen as súas competencias, en ocasións, de forma inadecuada por excesivamente unidireccional, isto é, entendendo que as súas competencias son “súas” e “só súas” e eludindo a proximidade, a colaboración e o necesario respecto ás fórmulas de coordinación apuntadas e incumprindo, por tanto, o principio de lealdade institucional e as súas lóxicas consecuencias, previstas no artigo 4, LRJAP e PAC.

Por suposto que este non é o lugar para tratar extensamente as distintas fórmulas de coordinación (cfr. arts. 10.2 e 57, LRBRL), que ofrecen sen dúbida moito interese xurídico. Abonda con resaltar que unha cousa é a cooperación —que se desenvolve nun plano de voluntariedade e igualdade— e outra é a coordinación, que se ben non é equiparable á xerarquía administrativa, desenvólvese noutro plano no que o ente coordinador ten certos poderes directivos (STC 214/1989, entre outras). Agora ben, nun sector económico da importancia do transporte, que move, como xa dixemos, miles de millóns de euros ao ano, a cuestión é aínda máis complicada, porque é necesario dar intervención á iniciativa privada, que non soamente achega unha perspectiva propia, complementaria e distinta á estritamente pública que ofrecen as Administracións, senón que xestiona un gran número de

102 Véxase, J.J. SUAY RINCÓN, “La competencia de coordinación”, no vol. colectivo, *La provincia en el sistema constitucional*, Deputación de Barcelona - Civitas, Madrid, 1991, pp. 169-197. Neste traballo pódense atopar as distintas posicións doutrinais e as respostas do Dereito Positivo sobre esta técnica administrativa.

103 Prevense así mesmo as Áreas de prestación *conxunta* (cfr., por exemplo, art. 27 da Lei 8/2005, de 30 de xuño, reguladora do transporte urbano por estrada da Rioxa) e as *concesións zonais* (art. 33 da Lei 8/2006, de 18 de outubro, de transporte interurbano por estrada da Rioxa), que son aquelas que dá a Administración autonómica co obxectivo de explotar a xeneralidade dos transportes de viaxeiros nunha área dun territorio mediante unha rede suxeita a un plan.

medios de transporte. Por iso tanto no ámbito internacional¹⁰⁴ —e, en particular, no europeo (Berlín, Ámsterdam, Atenas, Glasgow, Leeds, Liverpool, etc.)¹⁰⁵— como no ámbito nacional vaise impondo a noción de “Autoridade do Transporte Público” como un concepto novo de gobernanza do sector que se afasta un tanto dos vellos canons formalistas de relación vertical e xerarquica¹⁰⁶. Nesta dirección os profesores Pablo MARTÍN URBANO, Aurora RUIZ RÚA e Juan Ignacio SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, no seu traballo “El sistema de transporte público en España: una perspectiva interregional”¹⁰⁷, afirman que “o propósito de actuación das ATP é xestionar a mobilidade metropolitana a partir doutras bases: mediante a negociación e o diálogo entre institucións públicas non xerarquizadas e interdependentes, a integración funcional das diferentes actuacións e servizos, e coa vontade política de concertación institucional, todo o cal constitúe a única garantía para o éxito”. Agora ben, non todas as Autoridades desempeñan as mesmas funcións. Mentres unhas exercen un gran número de cometidos (planificación territorial, programación financeira, ordenación tarifaria, construción de infraestruturas, prestación de servizos e avaliación), outras só exercen algunhas, como planificación ou ordenación tarifaria.

O concepto de Autoridade Pública de Transporte é amplo, e nel pódense inserir distintas modalidades xurídicas que responden á idea básica da cooperación e a negociación, desbotando, pois, as solucións baseadas na xerarquía e a imposición. Non é este o lugar nin o momento para analizar a súa eficacia, pero si cómpre sinalar que a práctica fixo que se empreguen:

- a) A fórmula das “Mancomunidades de Municipios”, de base asociativa na medida que é o resultado do exercicio do dereito a asociarse que teñen todos os municipios (art. 44, LRBRL). Exemplo: a Mancomunidad Área Intermunicipal de Vigo;
- b) As Entidades Metropolitanas nos municipios de grandes aglomeracións urbanas con vinculacións económicas e sociais que fan necesario planificar e coordinar determinados servizos (art. 43, LRBRL). Exemplo: Área Metropolitana de Barcelona¹⁰⁸;
- c) Consorcios interadministrativos, que teñen moito éxito e un potencial evidente para a xestión do transporte. É a estrutura organizativa máis usada, que asume funcións como a coordinación e o control, a planificación, a prestación de servizos, o marco tarifario, determina as compensacións e subvencións para os distintos modos de transportes e informa sobre todos os servizos. Considérase que ten máis axilidade e eficacia que as mancomunidades e as Áreas Metropolitanas¹⁰⁹. Ademais, de acordo co artigo 87.1, LRBRL permítense que no consorcio poidan participar non só Administracións Públicas senón “entidades privadas sen ánimo de lucro que persigan fins de interese

104 Vid. S. LECLER, “Organización del transporte público en las áreas metropolitanas europeas”, *Carreteras: Revista Técnica de la Asociación Española de la carretera*, núm. 126, 2003, pp. 12-26.

105 Cfr. o documento “Calidad y corresponsabilidad en el transporte público de viajeros por carretera”, Fundación CETMO, 2008.

106 Neste sentido é emblemática, como xa advertimos, a Lei valenciana 1/1991, de 14 de febreiro, que articula a coordinación a través do *Plan de Transporte Metropolitano* e da *Comisión do Plan de Servizos do Transporte Metropolitano*.

107 *Cuadernos de Economía*. vol. 31, núm. 58, Bogotá July/Dec. 2012.

108 Lei 7/1987, de 4 de abril. É destacable, así mesmo, o Decreto 48/1997, de 18 de febreiro, polo que se crea o Consorcio Autoridade do transporte Metropolitano de Barcelona.

109 Cfr. o documento, xa citado, “Calidad y corresponsabilidad en el transporte público por carretera”.

público, concurrentes cos das Administracións públicas". Exemplo: o Consorcio de Transportes de Mallorca¹¹⁰ ou a Autoridade Única do Transporte de Gran Canaria;

- d) Entidades públicas empresariais, que son organismos públicos previstos na LOFAXE (arts. 53 a 60) e na LRBRL (art. 85.2, LRBRL), e que se caracterizan por someterse tanto ao Dereito Público —nalgúns extremos—, como ao Dereito Privado, sobre todo no que concirne á realización de actividades e servizos suxeitos a contraprestación económica. Exemplo: a entidade pública empresarial de Murcia (suprimida pola Lei de medidas tributarias, administrativas e de reordenación do sector público rexional a partir de 2013);
- e) Entidades atípicas respecto das cales o Ordenamento non se acolle a unha das figuras xa ben configuradas dogmáticamente (consorcios, mancomunidades de municipios, entidades públicas empresariais, etc.), senón que opta por establecer un réxime xurídico particular non encadrable nas figuras ou modelos máis coñecidos e utilizados. Así sucede, por exemplo, co que dispón a Lei Foral 8/1998, de 1 de xuño, que recolle a Mancomunidad da Comarca de Pamplona, que se define como unha entidade con personalidade xurídica propia e capacidade de obrar na cal se integran os municipios por un prazo mínimo de nove anos; pero esta "Mancomunidad" non parece ser consecuencia do dereito de asociación dos municipios (art. 44, LRBRL), polo que é evidente que a súa natureza xurídica é pouco clara¹¹¹. O mesmo sucede coa entidade creada pola Lei 9/2000, de 23 de novembro, de Valencia, que é unha Entidade de Dereito Público pero que actúa sometida ao Dereito privado á que se encomenda que faga efectiva a cooperación entre as Administracións Públicas nos servizos de transportes públicos regulares de viaxeiros aos que se refire a Lei 1/1991, de 14 de febreiro, de transporte metropolitano da área de Valencia¹¹²; este control logo pasará á *Axencia Valenciana de Mobilidade Metropolitana*, que como xa sinalamos, foi suprimida pola Lei 1/2013, de 21 de maio, de medidas de reestruturación e racionalización do sector público empresarial e fundacional da Generalitat Valenciana.

Caben, mesmo, outras formas funcionais para garantir esa xestión participada, negociada e que implique a todas as Administracións con competencias, pero é claro que son as máis empregadas as que se referiron. Todas teñen as súas vantaxes e inconvenientes, pero a idea de colaboración é manifiesta en todas.

110 Tamén son destacables os Consorcios Rexional do Transporte de Madrid, creado pola Lei 5/1985, de 16 de maio, que exerce todas as competencias propias e delegadas da Comunidade de Madrid e dos Concellos que se adheriran voluntariamente ao mesmo, de Asturias (Lei 1/2002, de 11 de marzo, de creación do Consorcio de Transportes de Asturias), e de Bilbao (Lei 44/1975, de 30 de decembro). Sobre o de Madrid, véxase J. J. SUAY RINCÓN, "Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio Regional de Transportes de Madrid", *Documentación Administrativa* números 230-231 (abril-setembro 1992), pp. 321-332.

111 Vid. E. CARBONELL PORRAS e T. CANPO CAMPOS, cit., p. 1732.

112 Vid. E. CARBONELL PORRAS e T. CANO CAMPOS, cit., pp. 1732 e 1733.

6 Novas perspectivas normativas: acerca da Lei de racionalización e sustentabilidade da administración local¹¹³

6.1 Reforma da administración local, crise económica e realidade política

Despois dunha etapa positiva do réxime local no Estado autonómico na cal se asentaron as bases dunha Administración local democrática e coautonomía, sen prexuízo de notorias inconsistencias relativas ao financiamento e ao exercicio de moitas competencias (o problema das chamadas “competencias impropias”, as dificultades de moitos Concellos, etc.), e que foron postas de manifesto polas Federacións de municipios e provincias, e en parte paliadas polo lexislador en leis que se aprobaron dentro do marco do denominado Pacto Local, é o certo que a partir do ano 2007¹¹⁴ o panorama mudou substancialmente. O discurso que xira arredor da descentralización, o incremento de competencias e o aumento de financiamento xa non é suficiente, e a reforma da Administración local, que é unha asignatura pendente da vixente democracia española, debe desenvolverse nun escenario moi diferente do que existía na primeira metade da década de 2000-2010. Por un lado, hai deficiencias e inconsistencias, como xa se dixo, moi claras que se agudizaron coa crise (quebra técnica de moitos municipios, problemas gravísimos de corrupción, que irritan sobremanera á opinión pública nun momento no cal se lle piden sacrificios descomunais á poboación, dilución de responsabilidade por unha distribución competencial claramente mellorable, exceso de municipios e de organismos públicos sen unha contrastada utilidade para o cidadán, verdadeiro dono da cousa pública, etc.). Por outro, a devandita crise económico-financeira golpea ao sector público de maneira intensa, de forma que xa se formulan abertamente propostas de gran calado como a fusión ou eliminación de municipios, a supresión de determinadas organizacións que non teñen unha xustificación obxectiva e razoable, a avaliación dos servizos públicos prestados, a redución do número de concelleiros, a mesma supresión das Deputacións provinciais¹¹⁵ ou das Mancomunidades de Municipios, a redución drástica do persoal eventual, etc. Son todas propostas de groso calibre que de plasmarse en Dereito positivo implicarían unha transformación importante da Administración local.

É verdade que moitas críticas son completamente certas, pois baséanse en datos e feitos reais, contrastados por informes e sentenzas xudiciais firmes (Informes do Tribunal de Con-

113 Esta Lei 27/2013, de 27 de decembro, leva un significativo título “*de racionalización e sustentabilidade da Administración Local*” (“BOE” núm. 312, de 30 de decembro de 2013), e supón o intento dunha modificación de gran calado da Administración local. Tivo varias versións, se ben os elementos basilares son os mesmos desde o principio: redimensionamento da autonomía local cunha “rebaixa” das competencias locais; fomento da fusión de municipios, aplicación do principio de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, avaliación de servizos, énfase no papel do interventor, propósito de reducir entidades locais menores e mancomunidades, limitación do persoal eventual ou, en fin, reforzamento das Administracións locais intermedias como as Deputacións provinciais, Cabidos Insulares ou Consellos das Illas Baleares.

114 Aínda que por motivos políticos se discutiu o ano concreto do comezo da crise, parece ser que foi 2007 o ano clave do inicio. Vid. R. TAMAMES, *¿Cuándo y cómo acabará la crisis. Tractatus logicus economicus*, Turpial, Madrid, 1ª ed. 2011, p. 18

115 Neste sentido, desde unha formulación económica, R. TAMAMES, *¿Cuándo y cómo acabará la crisis?...*, cit., pp. 133 e 134: “(...) os déficits e endebedamentos das CC.AA expresan un desbordamento por duplicación das accións públicas, o que existe unha reforma profunda da LOFCA (Lei Orgánica de Financiamento das CC.AA) e do propio gasto que realizan as Comunidades e a Administración Xeral do Estado, sen esquecer os Concellos. Finalmente, a reforma administrativa debe acabar coa redundancia de 42 Deputacións Xerais nas CC.AA con máis dunha provincia, e debe facerse un programa de concentración dos 8.100 municipios españois, para que non sexan máis dun milleiro”. Pola súa parte, o que fora Ministro das rexións na transición política, en concreto, no primeiro Goberno democrático, prof. Manuel CLAVERO ARÉVALO sinala, así mesmo, que se pode producir un adelgazamento “*se se suprimisen as deputacións —respectando a singularidade das do País Vasco— e se as súas funcións pasaran á Administración periférica das Comunidades Autónomas*” (Vid. *El Mundo* de 16 de xuño de 2013, p. 15).

tas, Informe do Valedor do Pobo, sentenzas xudiciais firmes en múltiples casos de corrupción, etc.), pero tamén é moi claro que hai outras que pasan de contrabando e non poden admitirse como válidas, xa que confunden a parte co todo e a causa coa consecuencia; ou, simplemente, son denuncias e críticas ideolóxicas que parten da base dunha satanización do sector público, cun desprezo a todo empregado público, e dunha concepción parcial, nesgada, e, por tanto, falsa da realidade dos problemas que se formulan. Por tanto, para unha axeitada regulación da Administración local o primeiro que procede é detectar ben o problema, diagnosticalo sen prexuízos nin dogmatismos, e, por conseguinte, non deformalo, desprazalo ou caricaturizarlo. Desde un punto de vista constitucional hai datos inexcusables que supoñen: a) o recoñecemento da Administración local, ademais coa autonomía e suficiencia financeira (arts. 137, 140, 141 e 142, CE); b) a articulación da Administración local coa autonómica e coa estatal¹¹⁶; c) a existencia dun estatuto funcional, baseado no mérito e a capacidade (arts. 103.3 e 149.1.18ª CE), e d) a configuración dunha Administración local democrática, representativa (STC 103/2013, de 25 de abril), e participativa¹¹⁷, que teña no servizo ao cidadán o seu alfa e omega. Estas bases son, pois, irrenunciáveis. A partir de aquí as alternativas son moitísimas, pero é obvio que a súa plasmación en Dereito positivo debe estar xustificada, razoada e avalada por datos e feitos obxectivos, non por prexuízos ideolóxicos, nin polo exclusivo mantemento da regra de evitar o déficit público, que, aínda que relevante, non é a única.

Neste contexto, o Goberno da nación saído das eleccións de 20 de novembro de 2011, presentou un plan nacional de reforma, feito público en abril de 2012, que persegue, entre outras cousas, a reordenación municipal, a eliminación de duplicidades e a redución do gasto público¹¹⁸. Por conseguinte, entre os obxectivos destacan tres: 1) delimitar axeitadamente as competencias dos municipios e eliminar as chamadas “competencias impropias”, 2) eliminar duplicidades e solapamentos de competencias, para o cal inténtase dispoñer un marco no cal as Deputacións Provinciais, os Cabidos ou os Consellos Insulares, así como as Comunidades Autónomas asuman competencias municipais cando os municipios non as desenvolvan de forma eficaz, e 3) establecer un financiamento sostible das entidades locais, en liña co establecido no artigo 135 CE¹¹⁹ e a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de es-

116 Debe terse presente que de acordo coa doutrina do Tribunal Constitucional, o réxime local ten unha configuración “bifronte” (vid. J. L. MEILÁN GIL, “La articulación de los ordenamientos local y autonómico”, no vol. recopilatorio *Administración Pública en perspectiva*. Universidade da Coruña - Universidade de Santiago de Compostela - Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1996, p. 464), e iso permite que non se poida calificar como “intracomunitario” ou “extracomunitario” (cfr. STC 214/1989, de 21 de decembro, FX. 29. Tamén a máis recente, e polémica, STC 31/2010, de 28 de xuño, sobre o Estatuto catalán, FFX 36-41), polo que como di esta mesma Sentenza, nada impide que o Estado poida entaboar relacións directas coas Entidades locais. Esta concepción do Tribunal Constitucional non é compartida, porén, por expertos cualificados, como S. MUÑOZ MACHADO (*Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012, p. 178. “*Parece bastante razonable —di este profesor— que se a organización administrativa interior de cada Comunidad Autónoma, incluida a das Administracións locais, debe depender basicamente do que a lexislación autonómica estableza (...)*”; polo que considera que o réxime local é “intracomunitario” (p. 180).

117 Cfr. SSTC 132/2012, de 19 de xuño, e 103/2013, de 25 de abril, que precisamente para realzar o principio representativo declarou a inconstitucionalidade do precepto legal que permitía nomear como membros da xunta de goberno local a persoas distintas dos concelleiros. O “principio representativo constitúe o fundamento da autonomía local e por tanto é predicable de todas as entidades locais constitucionalmente garantidas”, e ese principio “foi consagrado para os municipios cunha intensidade especial” (FX 6).

118 Que é o dogma importante nos últimos anos, e que orixinou uns cambios dun calado inimaxinable ata hai pouco máis dun lustro. Importante resulta destacar que se reformou a Constitución Española polo procedemento de urxencia, conforme ao artigo 167 CE, o 27 de setembro de 2011, cunha nova redacción do artigo 135, cuxo punto primeiro dispón que “*Todas as Administracións Públicas adecuarán as súas actuacións ao principio de estabilidade orzamentaria*”, e a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidade orzamentaria, segue os mesmos criterios.

119 Dentro do contexto de estabilidade e crecemento (o pacto é de 1997), cómpre salientar o *Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza da Unión Europea e Monetaria*, Bruxelas, 2 de marzo de 2012 (Vid. “BOE”, núm. 29, de 2 de febreiro de 2013), que ten como obxectivo “*reforzar o piaer económico da Unión Económica e Monetaria mediante a adopción dun conxunto de normas destinadas a promover a dis-*

tabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, para desta forma conseguir o cumprimento dos principios de estabilidade orzamentaria, sostenibilidade financeira e eficiencia¹²⁰.

Como é obvio, o Goberno da nación trata de levar a cabo esta grande operación tendo en conta un panorama político, xurídico, económico e social farto complexo, no cal non só interveñen axentes internos senón externos, estes últimos, en ocasións, con moito máis poder e forza que os internos. Por tanto, non abonda o consenso ou o achegamento político dos partidos máis significativos no ámbito nacional, senón que é preciso a intervención das Comunidades Autónomas e o cumprimento das esixencias da Unión Europea. Xunto a iso é palmario que debe respectarse a autonomía local, polo que hai que ponderar a aplicación axeitada dos artigos 135¹²¹, 149.1.13^a, 14^a e 18^a, e tamén, dos artigos 148.1.2^a e 137, 140, 141 e 142 CE.

Isto comporta que nin o Estado pode obrigar mediante Lei aos municipios a fusionarse ou agruparse, nin tampouco pode establecer mecanismos que de forma sutil ou subrepticia reduzan a autonomía local. Así mesmo, tampouco poden o Estado ou as Comunidades Autónomas vulnerar o previsto na Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de outubro de 1985¹²², ratificada por España por instrumento de 20 de xaneiro de 1988. Iso significa que a regulación sobre Administración local que dite o Estado está desde o comezo moi limitada, se ben é verdade que o artigo 135 CE e a nova Lei Orgánica 2/2012, xa citada, abren novas posibilidades coas que hai que contar. En calquera caso, é evidente que o contexto xurídico existente impón un xogo de equilibrios moi difícil, e de non acadarse o mesmo sempre existe a posibilidade dun recurso ante o Tribunal Constitucional (art. 162 CE)¹²³.

Dentro deste escenario é salientable como a Lei 27/2013¹²⁴ quere articular un poder supra-municipal máis eficaz no que o papel e as funcións das Deputacións Provinciais, os Cabidos Insulares de Canarias, e os Consellos Insulares das Illas Baleares sexan máis relevantes. Así, na Exposición de Motivos deste Proxecto dise textualmente: "*Outra das medidas adoptadas na Lei é a de reforzar o papel das Deputacións Provinciais, Cabidos, Consellos Insulares ou entidades equivalentes. Isto lévase a cabo mediante a coordinación polas Deputacións de*

ciplina orzamentaria a través dun pacto orzamentario, a reforzar a coordinación das súas políticas económicas e a mellorar a gobernanza da zona euro, avalando así a consecución dos obxectivos da Unión Europea en materia de crecemento sostible, emprego, competitividade e cohesión social" (art. 1.1); e ese Pacto Orzamentario obriga aos Estados, entre outras cousas, a que a situación orzamentaria das Administracións públicas de cada parte contratante "*será de equilibrio ou de superávit"* (art. 3.1.a). Como é obvio, acadar ese obxectivo é moi complicado e difícil coa estrutura organizativa que se definiu nos últimos trinta e cinco anos en España.

- 120 Neste punto, pois, o Anteproxecto de Lei para a racionalización e sostenibilidade da Administración Local, versión de 22 de decembro de 2012, é reiterativo, pois a Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, xa mencionada (art. 2), impón reformas e adaptacións obrigadas, tanto na estrutura como no funcionamento da Administración local. L. MELLADO RUIZ, "Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención", *Revista CEMCI*, núm. 17 (out-dec 2012), p. 6, destaca que a adición deses principios á LRRL ten máis de recordatorio ou "intencionalidade política", que de efectividade e claridade normativas.
- 121 Este precepto, regulado despois da reforma da Constitución do ano 2011, é o que constitúe un título constitucional para a Lei Orgánica 2/2012, e non o artigo 149.1.13^a CE, como destacou o Tribunal Constitucional (STC 157/2011, de 18 de outubro) e lembra, así mesmo, o Ditame do Consello de Estado, de 26 de xuño de 2013, emitido con ocasión do Anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local.
- 122 Son moitas as análises técnicas que se fixeron sobre esta Carta; pode consultarse, por exemplo, o realizado por L. ORTEGA, "La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español", *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-497.
- 123 Lémbrese que tamén pode formularse o conflito en defensa da autonomía local (arts. 75 bis e seguintes da Lei Orgánica 2/1979, de 3 de outubro, do Tribunal Constitucional, redactados conforme á Lei Orgánica 7/1999, de 21 de abril, dentro do marco do Pacto Local).
- 124 Esta Lei non é calquera reforma. É unha modificación de bastante importancia; así o recoñeceu o mesmo Consello de Estado no seu importante Ditame de 26 de xuño de 2013: "*Trátase, en definitiva, dunha reforma substancial que alcanza aos principais aspectos do réxime de organización e funcionamento das entidades locais e que, como tal, pode chegar a comportar un verdadeiro cambio do modelo institucional da Administración Local española"*.

regap

MONOGRÁFICO
A reforma local e o debate

determinados servizos mínimos nos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes ou a atribución a estas de novas funcións como a prestación de servizos de recadación tributaria, administración electrónica ou contratación centralizada nos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes, a súa participación activa na elaboración e seguimento nos plans económico-financeiros ou os labores de coordinación e supervisión, en colaboración coas Comunidades Autónomas dos procesos de fusión de municipios”.

Indubidablemente este novo escenario normativo afecta a todos os sectores, incluído o transporte urbano, que deberá xestionarse de maneira eficaz, eficiente e sostible; obxectivos que se enfatizan de maneira intensa nas reformas que se están a levar a cabo. Ademais, o papel das organizacións supramunicipais cobra especial transcendencia, como xa notamos ao analizar a lexislación sobre o sector de distintas Comunidades Autónomas no que afecta ao transporte interurbano.

6.2 Cambio de rumbo no ámbito competencial: artigos 7, 25 e 26, LRBRL

Da redacción desta Lei pódese deducir unha idea clara: hai un cambio importante sobre o alcance das competencias locais, e un “recorte” das chamadas competencias propias. Así, aínda que o artigo 7 segue mantendo a clasificación entre competencias propias e delegadas, o certo é que logo se trata de evitar ou reducir as denominadas sen demasiado rigor como “competencias impropias”¹²⁵, e todas están baixo a *espada de Damocles* da estabilidade orzamentaria e a sostenibilidade financeira, en coherencia coa nova redacción do artigo 135 CE e a Lei Orgánica 2/2012, xa mencionada. Neste extremo o disposto no artigo 25 é revelador, porque se elimina no apartado 1 o sintagma “toda clase” ao aludir ás actividades e servizos que poden prestar os Concellos, e ademais agora suprímense algunhas materias sobre as cales o lexislación sectorial pode conferir competencias propias; así sucede, por exemplo, coa conservación de camiños e vías rurais, a defensa dos consumidores e usuarios, a programación da ensinanza uo a participación na xestión da atención primaria da saúde, entre outras¹²⁶. Ademais, en relación coas competencias delegadas, imponse que estas operacións traslativas de competencias sexan conformes coa lexislación sobre estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, sendo nula a delegación que se faga sen

125 O mesmo Ditame do Consello de Estado, emitido con ocasión do Anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local, de 26 de xuño de 2013, sinala que é preciso depurar o concepto de competencias impropias. Di o supremo órgano consultivo: “(...) procede en primeiro lugar obxectar que se consagre legalmente como expresión para denominar unha categoría formal de competencias a de “competencias impropias”. Trátase, certamente, dun *tertium genus* distinto das competencias propias e das delegadas – de feito non se atopan definidas como tales, senón só pola súa exclusión das outras clases de competencias – e, precisamente por iso e porque o anteproxecto incorpora diversas normas substantivas en relación con tales competencias, non parece apropiado acudir á devandita expresión para referirse a elas. *Suxírese por iso asignarlles outra denominación (por exemplo, competencias atribuídas ou competencias por atribución) ou simplemente identificalas como “competencias distintas das propias e das delegadas” (...)*”. A redacción do Proxecto de 26 de xullo de 2013 parece acoller esta recomendación, que logo se plasmou na redacción final da Lei 27/2013.

126 Véxase neste punto o destacado polo Ditame do Consello de Estado, de 26 de xuño de 2013. Non obstante a redacción experimentou algúns cambios ao longo das distintas versións do Anteproxecto. No documento inicial elaborado no seo do Instituto Nacional de Administración Pública dispoñíase que o municipio ten competencias en materia de “transporte de mercadorías e transporte público de persoas” (art. 25), e no artigo 26 dicíase que os municipios de máis de 50.000 habitantes debían prestar o servizo de transporte colectivo de viaxeiros. O artigo 86 tamén, ao referirse á reserva a favor das entidades locais, dicía “transporte público de viaxeiros”. Na versión de 22 de decembro de 2012 mantívose, pero na versión de 18 de febreiro de 2013 muda, xa que se fala no artigo 25.2.g) do Anteproxecto de “transporte colectivo urbano”, continuando as mesmas expresións no artigo 26 e no 86, LRBRL. Na última versión xusto antes da súa remisión ao Consello de Estado, a de 24 de maio de 2013, mantense o artigo 25.2.g) “transporte colectivo urbano” e o mesmo ocorre coa redacción dos artigos 26 e 86. Na redacción do Proxecto de 26 de xullo de 2013 mantense esta terminoloxía. Logo, é claro que a redacción inicial do Anteproxecto era máis ampla e omnicompreensiva que a que se plasma na versión de 24 de maio de 2013; e hai que notar que o Informe da Comisión Nacional da Competencia de 13 de marzo de 2013, como logo se verá, suxire reformar algúns aspectos desta materia.

respectar este criterio; por outra parte, elimínanse as competencias complementarias que recollía o artigo 28, LRBRL. Se a isto se lle engade que, mesmo, no Anteproxecto se incluía con carácter novidoso o concepto de “custo estándar”, que podía servir de detonante para que determinadas competencias fosen asumidas polas Deputacións provinciais, Consellos e Cabidos Insulares (art. 26)¹²⁷, e que a lista do artigo 25.2 ten carácter limitativo¹²⁸, infírese que as prioridades que antes se citaron mudaron. O discurso agora non enfatiza tanto a descentralización e o incremento de competencias, senón sobre todo o aforro, a sostenibilidade, a eliminación de duplicidades e o recorte, tamén, de funcións locais.

Como afecta isto ao transporte público? Pois ben, desas modificacións de gran calado parece que se salvou o transporte colectivo urbano de viaxeiros (arts. 25.2.g), 26.1.d) e 26.4.f). Hai un matiz que convén, porén, destacar. Mentres que na LRBRL anterior á Lei 27/2013 (art. 25.2.ii) e 86.3) se aludía expresamente a “transporte público de viaxeiros”; a redacción da Lei de 2013 refírese exclusivamente a “transporte colectivo urbano” [(art 25.2. g)]¹²⁹. O que significa que o carácter “público” non se subliña tanto como na redacción anterior. Por outra parte, o criterio para establecer os servizos obrigatorios non muda: son os municipios con poboación de máis de 50.000 habitantes os que deben prestar estes servizos.

Hai que distinguir, pois, o que é a *esixencia de atribución de competencia* (art. 25.2)¹³⁰ para que o municipio interveña na xestión dos seus intereses, en coherencia coa autonomía que constitucionalmente ten garantida, *do que é o deber de prestar servizos obrigatorios* (art. 26)¹³¹ que se circunscribe ao “transporte colectivo urbano de viaxeiros” e para os municipios con máis de 50.000 habitantes¹³². Distinto —aínda que conectado de forma directa— é a *reserva para as entidades locais* “do transporte público de viaxeiros” (art. 86.2, LRBRL)¹³³. Son tres ámbitos xurídicos distintos: a atribución de competencias, a obriga de prestar un servizo de transporte público determinado para algúns municipios, e a reserva a

127 Logo a redacción final que aparece na Lei 27/2013 non alude ao custo estándar.

128 Así o afirma, así mesmo, a interpretación que fizo o Consello de Estado no Ditame de 26 de xuño de 2013: “(...) o anteproxecto introduce unha importante novidade a través da modificación do artigo 25 da LRBRL, que pasa de establecer un listado aberto de competencias susceptibles de ser legalmente recoñecidas aos Municipios e a enunciar tales competencias de forma exhaustiva e aparentemente pechada”.

129 Certamente, a redacción anterior a 2013 do artigo 26.1.d) falaba de “transporte colectivo urbano de viaxeiros”, pero é obvio que esta denominación había de interpretala de forma conxunta e sistemática cos artigos 25.2.ii) e 86.3, que establecían sen reservas a denominación de “transporte público de viaxeiros”.

130 Unha cosa é a competencia, e outra é a obrigatoriedade de prestación do servizo; aínda que en ocasións se confunden, son conceptual e xuridicamente distintas. A competencia precede á obriga de prestar o servizo, porque é anterior e xenérica, e, como é natural, sen ter a competencia é imposible xuridicamente falando esixir a prestación do servizo. Polo demais, a competencia, como xa comprobamos, maniféstase nun conxunto de funcións —normativas, de inspección, etc.—; mentres que o servizo se desenvolve na esfera da xestión. Confundir, pois, competencia e servizo non é de recibo.

131 Como xa se anticipou, é coherente con este servizo obrigatorio o dereito a esixir por parte dos veciños a prestación, e, no seu caso, o establecemento do correspondente servizo público, no suposto de constituír unha competencia municipal propia de carácter obrigatorio, como é o caso. T. QUINTANA LÓPEZ entendeu que máis que un verdadeiro dereito subxectivo trátase do exercicio dunha acción pública veciñal (“El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales en la jurisprudencia”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008, pp. 7-13). Pero a xurisprudencia e a doutrina maioritaria consideran que se trata dun dereito legalmente esixible, (STS de 12 de abril de 2011, e STSX de Castela e León, de 22 de febreiro de 2012) cunha eficacia limitada por razóns orzamentarias. Non obstante, o artigo 169.1 do Texto Refundido da Lei de Facendas Locais, permite impugnar a aprobación provisional dos orzamentos municipais coa finalidade de solicitar a incorporación das partidas necesarias para garantir o establecemento e a efectiva prestación do servizo.

132 É dicir, non para todos os municipios, nin se trata de calquera transporte público, senón do “colectivo”, “urbano” (quedando fóra o “interurbano”), e de “viaxeiros”; non, por exemplo, o de mercadorías.

133 A reserva que recolle o artigo 86.2, LRBRL conecta, como é natural, co que dispón o artigo 128.2 CE, segundo o cal “Se recoñece a iniciativa pública na actividade económica. Mediante lei poderase reservar ao sector público recursos ou servizos esenciais, especialmente en caso de monopolio e así mesmo acordar a intervención de empresas cando así o esixir o interese xeral”. Por tanto esta reserva ten os seus límites: lei formal e que se trate de servizos esenciais.

favor das entidades locais do transporte público de viaxeiros. Os tres ámbitos poden cambiar en máis ou en menos, por exemplo, elevar ou rebaixar o albor dos 50.000 habitantes, modular a reserva a favor das entidades locais¹³⁴ ou, se se quere tamén polo lexislador, conferir máis ou menos competencias, considerando, ademais, que o único que fai o artigo 25.2 é sinalar materias ou sectores respecto dos cales logo o lexislador sectorial ten que atribuír competencias.

Por conseguinte, o transporte colectivo urbano de viaxeiros segue a ter un papel moi relevante en orde a establecer os servizos esenciais de determinados municipios —en concreto, como xa nos consta, de máis de 50.000 habitantes—, e iso permite colixir que para o lexislador, mesmo nun contexto de restricións orzamentarias pola estabilidade orzamentaria e a sostenibilidade, o transporte colectivo urbano é de indubidable interese público.

6.3 A reforma dos artigos 84 bis e 86.2, LRBRL: Publicatio ou xestión privada?

Un extremo que afecta de maneira particular ao sector que analizamos é o que se refire ao intento de favorecemento da iniciativa económica privada, como se observa na redacción dos artigos 84 bis. 1 ("*Sen prexuízo do disposto no artigo anterior, con carácter xeral, o exercicio de actividades non se someterá á obtención de licenza ou outro medio de control preventivo*"), e do artigo 86, que dispón:

"1. As Entidades locais poderán exercer a iniciativa pública para o desenvolvemento de actividades económicas, sempre que estea garantido o cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria e da sostenibilidade financeira do exercicio das súas competencias. No expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade da medida haberá que xustificarse que a iniciativa non xera risco para a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal debendo conter unha análise do mercado, relativo á oferta e á demanda existente, á rendibilidade e aos posibles efectos da actividade local sobre a concorrencia empresarial.

Corresponde ao pleno da respectiva Corporación local a aprobación do expediente, que determinará a forma concreta de xestión do servizo.

2. Declárase a reserva en favor das entidades locais das seguintes actividades ou servizos esenciais: abastecemento domiciliario e depuración de augas; recollida, tratamento e aproveitamento de residuos, e transporte público de viaxeiros, de conformidade co previsto na lexislación sectorial aplicable. O Estado e as Comunidades Autónomas, no ámbito das súas respectivas competencias, poderán establecer, mediante Lei, idéntica reserva para outras actividades e servizos (...)".

Debe advertirse que, respecto da redacción establecida no anterior artigo 86.3 (previo, por tanto, á redacción da Lei 27/2013), se reduce o ámbito da reserva, xa que no artigo 86.2

134 Pénsese que en relación precisamente co artigo 86.2, LRBRL, o artigo 22 do Real Decreto-lei 7/1996, de 7 de xuño, liberalizou os servizos mortuorios, e o inciso "*subministro de gas*" foi derogado da primitiva redacción pola disposición derogatoria da Lei 34/1998, de 7 de outubro, do Sector de Hidrocarburos, que suprime a consideración de servizo público no sector do gas. Pola contra, tamén poden incluírse novos servizos se se cumpren os requisitos constitucionais (lei formal-servizos esenciais). A clave, pois, está en determinar o concepto e o contido de tales servizos esenciais. O mesmo Tribunal Constitucional declarou que "*a cualificación da televisión como un servizo público esencial atópase dentro das potestades do lexislador na súa liberdade de configuración normativa converténdose nunha de entre as varias opcións constitucionalmente posibles*" (STC 127/1994, de 5 de maio, FX, 6).

novo se elimina a reserva legal de actividade para as entidades locais en subministro de calefacción e de matadoiros, mercados e lonxas centrais, pero mantense, en cambio, para o abastecemento domiciliario e depuración de augas; recollida, tratamento e aproveitamento de residuos, e, polo que aquí interesa, o *transporte público de viaxeiros*, que para o lexislador, pois, deben asegurarse de forma efectiva polas entidades locais. Neste punto non é ocioso aludir ao que declarou o Informe (IPN 88/13) do Consello da Comisión Nacional da Competencia de 13 de marzo de 2013, sobre o “Anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración Local”, que se ben valora de forma axeitada a eliminación da reserva dos sectores referidos, en cambio, afirma, no apartado referido a “Observacións”, o seguinte:

“Mantense, en cambio, a reserva legal a favor das entidades locais nos servizos de abastecemento domiciliario e depuración de augas, recollida, tratamento e aproveitamento de residuos, e o transporte público de viaxeiros. A reserva destes servizos a favor das entidades locais debería compatibilizarse no APL co fomento da competencia efectiva como se indica nos seguintes apartados. Por outro lado, atendendo á posible evolución tecnolóxica na prestación destes servizos de rede e ao grao de interese público que pode subxacer nos mesmos, sería recomendable que o APL establecese a obriga de valorar periodicamente, atendendo aos principios de necesidade e proporcionalidade, a conveniencia de manter a devandita reserva legal.

A CNC considera necesario destacar que o presente APL é unha oportunidade dificilmente repetible para potenciar a racionalidade e diversos elementos favorecedores da competencia efectiva nas decisións económicas das entidades locais. Con base no dito, a CNC considera que diversos aspectos da norma resultan susceptibles de profundización, mellora ou precisión para que o proxecto resulte favorecedor da competencia (...).”

Como é lóxico, este informe enfoca a reforma desde a perspectiva que lle é propia —a competencia no marco da liberdade de empresa nunha economía de mercado—, pero achega sen dúbida unha idea moi interesante relativa ao exame da evolución tecnolóxica, así como a necesidade e a proporcionalidade do transporte público de viaxeiros; é salientable, ademais, a necesidade de considerar a idoneidade das fórmulas de xestión indirecta do servizo referido para dar entrada á iniciativa privada. Pero con todo, é claro que o lexislador segue destacando a transcendencia social na prestación do servizo de transporte de viaxeiros, e esa é a razón pola cal mantén a reserva

7 Conclusións

PRIMEIRA. O recoñecemento e a garantía da autonomía local e a subseguinte aprobación da LRBRL e LOREX comportaron un decidido avance para a organización institucional da Administración local (conformación democrática e aumento do seu nivel de competencias). Non obstante, na actualidade as prioridades mudaron de forma substancial, e o que prima é sobre todo a xestión dos servizos públicos de forma axeitada, eficaz e sostible, debido en gran medida á reforma do artigo 135 CE e á aprobación da Lei Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

SEGUNDA. Hai unha relación indispensable entre Administración Local —e, en particular, entre o Concello— e transporte público urbano. Porén, durante unha dilatada etapa histórica foi a Administración do Estado a que asumiu as competencias máis relevantes sobre este sector; algo que, polo demais, foi común, xa que noutras áreas ou sectores da acción pública o papel da Administración local foi moi modesto.

TERCEIRA. O transporte é un sector do Ordenamento xurídico de gran relevancia, que implica tanto ao Dereito Privado como ao Dereito Público. Pero o “transporte público urbano” ten o seu encaixe natural no Dereito Público, e, en especial, no Dereito Administrativo, no cal se abordan e tratan de resolverse cuestións de indubidable interese xurídico como as competencias da Administración, o exercicio de potestades administrativas —inspección, sanción, etc.— ou as técnicas de intervención —autorizacións e concesións—, así como o réxime dos bens integrantes do dominio público. Tamén compete ao Dereito Administrativo os mecanismos e instrumentos de cooperación e coordinación, de crecente importancia para os transportes urbanos pola necesidade dunha Autoridade única (v.gr.: Consorcios, Mancomunidades, Entidades atípicas, etc.).

CUARTA. O chamado transporte “intracomunitario” está atribuído ás Comunidades Autónomas (arts. 148.1.5ª e 149.1.21ª, CE), e a partir da Lei Orgánica 5/1987, modificada pola Lei Orgánica 5/2013, de delegación de facultades do Estado en materia de transporte por estrada e por cable, todas as Comunidades Autónomas teñen competencias executivas de indubidable transcendencia práctica, se ben a nova redacción do artigo 10 deixa clara a posible intervención do Estado nalgúns extremos.

QUINTA. Os transportes urbanos son transportes “intracomunitarios”, polo que son as Comunidades Autónomas as competentes para regulalo, e, por conseguinte, son as que atribúen en concreto as competencias municipais en relación co transporte urbano, en congruencia co que dispoñen, polo demais, os artigos 2 e 25.2, LRBRL. De acordo con esta premisa xurídica, absolutamente clara sobre todo despois da STC 118/1996, de 27 de xuño, as Comunidades aprobaron diversas Leis sobre este transporte, as cales confiren funcións de distinto alcance sobre a materia. Pódese extraer, en cambio, unha noción xeral, e é que o normal é que se atribúan competencias sobre ordenación, xestión, inspección e sanción, con distintas modulacións que están en función das diferentes características coas que se configurou o sector polas devanditas Leis autonómicas. Estas competencias, ademais, comprenden un conxunto de potestades (cfr. art. 4, LRBRL), como a sancionadora ou a tarifaria.

SEXTA. Dentro do elenco de competencias que ten a Administración local, tanto na redacción inicial da LRBRL (art. 7) como na Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local —que mantén a dicotomía competencias propias/competencias delegadas—, son as competencias propias as que constitúen o arquetipo de competencia local por antonomasia. Por tanto, dado a relación inescindible entre Administración local (Concello) e transporte urbano de viaxeiros (respecto do cal é evidente o *interese local*, ex art. 2, LRBRL), as Leis autonómicas deben atribuír “competencias propias” aos entes locais sobre transporte urbano. Esas competencias poden modularse, ampliarse ou restrinxirse, xa que o Tribunal Constitucional declarou que a autonomía local non garante un determinado nivel de competencias (STC 32/1981, de 28 de xullo, entre outras), nin este debe quedar petrificado para sempre, ou interpretado en sentido ascendente de forma continua. Por tanto, é constitucionalmente admisible que o lexislador ordinario —sexa estatal ou autonómico,

segundo a distribución constitucional de competencias— poida restrinxir as competencias (así, o Ditame do Consello de Estado de 26 de xuño de 2013). Por outra parte, as competencias propias son susceptibles de coordinación (arts. 7.10, etc. LRBRL).

SÉTIMA. Centrándonos nas competencias sobre transporte urbano, pódese aseverar que foron realmente insignificantes durante un período de tempo dilatado, xa que o que prevía a LRL de 1955 *era unha declaración de capacidade*, non unha competencia estrita. A competencia dos Concellos centrábase no transporte que se desenvolvía na “zona urbana”; concepto que, ademais, se interpretou con gran xenerosidade pola xurisprudencia do Tribunal Supremo para incrementar a posición da Administración do Estado.

OITAVA. A CE de 1978 implicou, como en tantos outros sectores e materias, un cambio radical: os artigos 137, 140, 141 e 142, recoñecen e garanten a autonomía dos municipios e demais entes locais para a xestión dos seus respectivos intereses. A devandita autonomía esixe a atribución de competencias en materia de transporte urbano, conforme aos artigos 2.25.2 e 26, LRBRL, xa que este sector se atopa dentro do círculo de intereses dos municipios polos motivos xa apuntados.

NOVENA. Da xurisprudencia do Tribunal Supremo extráese así mesmo a conclusión de que os municipios non só interveñen no transporte urbano a través dunha serie de competencias que abranguen a ordenación, xestión, inspección, control ou sanción, senón —e isto é tamén moi significativo—, que deben intervir noutras formas de transporte que inciden no territorio municipal para dar cumprimento ao mandato do artigo 2.2, LRBRL (cfr. STS de 17 de abril de 2000). A devandita intervención, aínda que de menor intensidade que a que se recoñece sobre o transporte urbano, debe ter a suficiente entidade para que o Concello, que asume o goberno e a administración do municipio (art. 19.1, LRBRL), poida pronunciar-se sobre asuntos que afecten directamente ao círculo dos seus intereses.

DÉCIMA. Da análise da lexislación autonómica sobre transporte urbano dedúcese que non hai un criterio unívoco, e xeralmente aceptado, para determinar al é o alcance de “transporte urbano”. Algunhas leis toman como punto de referencia o termo municipal (Andalucía, Aragón, Castela-A Mancha, Navarra, País Vasco); outras escolleron o de “núcleos consolidados de poboación” (Canarias), e outras aluden como criterio determinante o que distingue entre solo urbano e urbanizable (Castela-León, Galicia), ou ben optan por establecer que é transporte urbano o que circula por solo exclusivamente urbano (Madrid).

UNDÉCIMA. Sexa cal for o criterio que adopte a lei autonómica, é común establecer mecanismos ou fórmulas de coordinación e cooperación. Neste contexto xurdiu o concepto de Autoridade Pública de Transporte, que asume un modelo de gobernanza novo inspirado na colaboración e a negociación, e, por tanto, afastado dos clásicos patróns de xerarquía e imposición. A esixencia de coordinación inténtase resolver con distintas fórmulas, unhas de carácter orgánico (Consortios, Mancomunidades, entidades públicas empresariais, etc.), outras de carácter funcional (Convenios, informes de distinto alcance, plans, etc.). Non obstante, a experiencia ata o momento presente fixo que sexa o Consorcio a figura con máis potencialidades en orde á planificación, a xestión, o control e a avaliación dos servizos de transportes e a súa correcta inserción cos transportes interurbanos.

DUODÉCIMA. A situación da Administración local e a prestación dos seus servizos pretende cambiarse de forma significativa, de maneira que, como destacou o mesmo Consello de

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Estado no seu Ditame de 26 de xuño de 2013, pode alterarse substancialmente a configuración institucional da Administración local en España. Iso parece que intenta traducirse nun minoramento das competencias propias, e nun fortalecemento das organizacións intermedias como as Deputacións provinciais, Consellos ou Cabidos Insulares, que asumirán as competencias dos municipios se non cumpren con determinados requisitos. Polo que se refire ao transporte urbano, é significativo que: i) se manteña como materia sobre a cal o lexislador sectorial estatal ou autonómico debe conferir competencias; ii) se estableza como servizo obrigatorio para os municipios que contan cunha poboación de dereito de máis de 50.000 habitantes; e iii) mantense así mesmo a reserva —*publicatio*— no artigo 86.2 LRBRL. Non obstante, non pode pasarse por alto que agora se fala non de transporte público urbano, senón de “transporte colectivo de viaxeiros”, concepto que non é idéntico, e é máis reducido que o de transporte urbano, que revela unha nova perspectiva sobre este sector caracterizada pola súa posible privatización, e pola redución do seu ámbito operativo.

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 Xeral de Administración Local do Goberno de (Valladolid,
España)

trimarpa@jeyl.es

Recibido: 03/12/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

É difícil entender o noso Dereito Local vixente sen considerar os seus precedentes normativos. Por iso, resulta necesaria unha breve referencia á historia do noso Réxime local.

Constitúe o Municipio unha convivencia de persoas, peculiarmente de familias, asentadas nun mesmo territorio para, con plena conciencia da súa unidade, realizar en común os fins da vida. Trátase, por tanto, dunha comunidade de orixe natural, derivada directamente da natureza. Como sinala Tocqueville, no seu libro «La democracia en América», se o home crea os reinos e as repúblicas, o Municipio sae das mans de Deus. En definitiva, segundo García Oviedo, é o espírito de sociabilidade humana e as limitacións das nosas facultades as que imponen a existencia do Municipio.

A orixe do municipio español remóntase á época do Imperio Romano, consistindo nun título concedido a certas cidades conquistadas por Roma. Era o Municipio unha concesión graciosa e un privilexio. O municipio posuía entón unha organización popular, xa que era o pobo, congregado en asemblea, quen designaba os seus representantes e xestores. A Lex Julia municipalis regulou a organización municipal romana, que constaba dos seguintes órganos:

- A Curia, configurada como o órgano deliberante municipal, cuxos membros eran designados polo pobo.

- Os órganos directivos ou executivos, clasificados en duumviros, edís, cuestores, censores e o defensor civitatis. Esta última figura recréase en certo modo na Lei de Medidas para a Modernización do Goberno Local, coa previsión da denominada Comisión de Suxestións e Reclamacións.

Coa invasión dos bárbaros e a instauración do Imperio Visigótico non se conseguiu destruír totalmente a institución municipal romana. Royo Villanova sinala que entre os hispano-romanos posiblemente se conservase a tradición das antigas curias, que sobreviviran á invasión árabe e que se engrandecesen durante as loitas da Reconquista. A necesidade de incentivar á poboación nos territorios arrincados aos musulmáns impulsou aos reis a outorgar e recoñecer privilexios e cartas *pueblas*, prerrogativas e liberdades a certos pobos; e así, engade o devandito autor, o Municipio clásico da Idade Media non é unha institución puramente administrativa, como en Roma, senón un verdadeiro organismo político con leis propias (foros), que aplicaban as autoridades con independencia e ata con forza militar (Milicias). O único límite á soberanía daquelas Repúblicas federais era o recoñecemento da autoridade do Rei.

No Século XIV advírtese a decadencia dos Municipios, cando os nobles loitan para apoderarse dos cargos concelleirís, levando aos pobos a división de bandos. Isto provocou a intervención do Rei que enviou oficiais seus para corrixir aqueles problemas (correxidores), que á par lle serviron para ensanchar a autoridade real e elevala por riba de todos os elementos político-sociais. Ao acentuarse incesantemente o poder do monarca, os Municipios non fixeron máis que decaer, pois aquelas clásicas liberdades municipais eran incompatibles coa unidade política do réxime absoluto.

O moderno municipio español xorde a partir da Constitución de 1812. Esta estruturou o territorio español en Municipios e Provincias. Se ben os primeiros aparecen como auténticos entes territoriais, as segundas constitúense como meras circunscricións para a realización de servizos estatais. Xeneralízanse os Concellos, en toda a extensión da Monarquía, baixo regras fixas e uniformes. As Deputacións son órganos consultivos dos delegados do Goberno.

A disposición máis importante nesta época é o Decreto de Javier de Burgos, de 30 de novembro de 1833, que efectuou a división provincial practicamente a hoxe existente para a prestación dos servizos estatais, sentando as bases para que no futuro a provincia fose considerada un ente local.

Os vaivens políticos propios do século XIX van influir nos principios de democraticidade e de centralización. A tendencia xeral será dun constante crecemento de mecanismos de tutela e control en mans do Estado.

A reforma do noso Réxime local foi levada a cabo polos Estatutos Municipal e Provincial de Calvo Sotelo, de 1924 e 1925, respectivamente. Conságrase, dunha maneira formal, a autonomía dos Entes locais, e introdúcense importantes innovacións técnicas. O Municipio concíbese como ente natural, con numerosas competencias que han de exercer en réxime de autonomía. A Provincia configúrase xa como unha verdadeira Entidade local, e non como simple circunscrición estatal, e atribúeselle unha ampla esfera de competencias e de medios económicos para sostela.

Durante a Segunda República aprobouse a Lei Municipal, de 31 de outubro de 1935, que trataba de adaptar o réxime vixente ao espírito da Constitución Republicana. As novidades introducidas nesta Lei foron case nulas e ademais, pola data da súa promulgación, apenas tivo efectividade. Mantivo vixentes algúns textos da Ditadura, aínda que en materia de función pública local constituíense Corpos de carácter nacional para os funcionarios de maior relevancia, os Secretarios, Interventores e Depositarios.

A finalización da Guerra de España abre un novo período na historia do noso Réxime local. As normas reguladoras da Administración local nesta época caracterízanse, segundo Entrena Cuesta, pola súa extensión e minuciosidade, o seu centralismo e uniformismo, a estruturación dos órganos locais conforme ao sistema da democracia orgánica, e a potenciación da Provincia como ente local.

A lexislación sobre Réxime local deste período está composta fundamentalmente pola Lei de Bases de 17 de xullo de 1945, desenvolvida pola de 16 de decembro de 1950; esta Lei foi modificada pola outra Lei de Bases de 3 de decembro de 1953, e articulada e refundida por Decreto de 24 de xuño de 1955. Ao mesmo tempo fóronse promulgando unha serie de oito Regulamentos sobre materia local.

Este conxunto normativo foi obxecto, nos anos 1972 e 1974, de varios intentos de reforma. O último destes proxectos materializouse na Lei de Bases do Estatuto de Réxime Local de 19 de novembro de 1975. O certo é que esta Lei non alteraba os postulados fundamentais do réxime. Por iso, desde o inicio do proceso constituínte quedou claro que era preciso rachar co réxime anterior.

A Lei para a Reforma Política de 4 de xaneiro de 1977 comezou a sentar as bases dun novo sistema. En desenvolvemento dos seus principios ditouse a Lei 47/1978, de 7 de outubro, a cal derogaba a Lei de 1975, e habilitaba ao Goberno para deixar sen efecto os procedementos de fiscalización, control e tutela do Estado sobre as Corporacións Locais, propios do réxime anterior, o cal levouse a efecto a través dun Real Decreto de 1979.

A partir deste momento aparecen unha serie de disposicións que tenden á conformación dun novo sistema de Dereito Local baseado nunhas eleccións democráticas dos membros das Corporacións Locais (Lei 39/1978, de 17 de xullo, de Eleccións Locais) e nun alixeramento de tutelas, especialmente mediante a substitución das técnicas de control administrativo por un sistema de control xurisdiccional dos actos e acordos locais (Lei 40/1981, de 28 de outubro, pola que se aproban medidas sobre o réxime xurídico das Corporacións Locais).

Malia iso, como di Rivero Ysern, a entrada en vigor da Constitución Española de 1978, facía necesaria unha sistematización da normativa existente e un labor de discriminación do derogado e o vixente e, sobre todo, reclamaba a promulgación dunhas «Bases de Réxime Local».

As ferramentas para a sistematización e clasificación deste conglomerado normativo foron: dun lado, o Real Decreto 3183/1981, de 29 de decembro, que aprobaba unha táboa de vixencia dos preceptos afectados pola citada Lei 40/1981 e, doutro, a Xurisprudencia do Tribunal Constitucional, especialmente a través da Sentenza de 2 de febreiro de 1981, que sentaba os criterios básicos para entender a vixencia da lexislación preconstitucional sobre Réxime Local tras a entrada en vigor da Constitución.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Un dos aspectos máis novidosos da Constitución de 1978 foi sen dúbida a configuración territorial do Estado que perfila. España, crisol de culturas, linguas e tradicións ao longo de toda a súa Historia, requiría dunha solución estable e definitiva para integrar as devanditas culturas, linguas, tradicións e institucións nun Estado amplamente descentralizado.

As principais novidades consisten na creación dun terceiro nivel de Administración, de carácter dispositivo, como son as Comunidades Autónomas, que se engade á Provincia e ao Municipio para organizar territorialmente o Estado, e na consagración do principio de autonomía, como principio reitor da constitución, actividade e relacións destes entes.

A nosa Constitución rompe co centralismo propio do Antigo Réxime. Porén, non é equiparable a opción descentralizadora que instaura para as Comunidades Autónomas coa dos Entes locais. Así, mentres que ás primeiras lles reconece autonomía política, aos Municipios e Provincias recoñécelles unha autonomía meramente administrativa, regulamentaria.

Ademais, a autonomía recoñecida ás Entidades locais non vén desenvolvida na súa totalidade pola Constitución senón que queda diferida para que sexa enchida de contido polo lexislador estatal ou autonómico, dependendo de onde resida a competencia específica sobre a materia de que se trate. A Constitución o único que asegura en relación cos Entes locais é, como dixo o Tribunal Constitucional, a garantía institucional, é dicir, que é necesaria a existencia destes entes, en palabras do devandito Tribunal: «a preservación da institución en termos recognoscibles para a imaxe que da mesma ten a conciencia social en cada tempo e lugar». Pero non asegura un contido concreto ou un ámbito competencial determinado, deixando a súa concreción ás leis ordinarias cada momento histórico.

Este principio constitucional de autonomía é incompatible coas relacións de tutela e xerarquía que con anterioridade existían entre as Administracións territoriais.

Sete anos despois da promulgación da Constitución, aprobase a Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local (LRBRL). Esta Lei, ditada en exercicio da competencia exclusiva atribuída ao Estado polo artigo 149.1.18ª da Constitución, constitúe a lexislación básica estatal en materia de Réxime Xurídico das Administracións Públicas Locais.

O artigo 1 da LRBRL declara que “Os Municipios son Entidades básicas da organización territorial do Estado e canles inmediatas de participación cidadá nos asuntos públicos, que institucionalizan e xestionan con autonomía os intereses propios das correspondentes colectividade”. A continuación sinala que “A Provincia e, no seu caso, a Illa gozan así mesmo de idéntica autonomía para a xestión dos intereses respectivos”.

En materia competencial, a LRBRL establece no seu artigo 2.1 o principio xeral do sistema, ao declarar que: “Para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente ás Entidades Locais, a lexislación do Estado e a das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias, deberá asegurar aos Municipios, ás Provincias e ás Illas o seu dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da Entidade Local, de conformidade cos principios de descentralización e de máxima proximidade da xestión administrativa aos cidadáns”. Posteriormente, nos

seus artigos 25 e seguintes sinala uns ámbitos materiais nos que as Entidades Locais terán necesariamente algunha competencia.

Determinados preceptos da LRBRL foron recorridos ante o Tribunal Constitucional mediante recurso de inconstitucionalidade promovido polas Comunidades Autónomas de Cataluña e Galicia. Con motivo destes recursos, o citado Tribunal en Sentenza STC 214/989, de 21 de decembro, sentou a doutrina cuxos contidos máis relevantes se expoñen a continuación:

- Recoñecemento ao Estado da competencia para a fixación dos criterios básicos en materia de organización e competencia das Entidades Locais: “Como titulares dun dereito de autonomía constitucional garantida, as Comunidades locais non poden ser deixadas no que toca á definición das súas competencias e á configuración dos seus órganos de goberno á interpretación que cada Comunidade Autónoma poida facer dese dereito” polo que “a garantía constitucional (da autonomía local) é de carácter xeral e configuradora dun modelo de Estado, e iso conduce, como consecuencia obrigada, a entender que corresponde ao mesmo a fixación de principios ou criterios básicos en materia de organización e competencia”.
- Recoñecemento ás Comunidades Autónomas da potestade para determinar as competencias das Entidades Locais cuxa creación está a elas atribuída: “Corresponde en exclusiva ás Comunidades Autónomas determinar e fixar as competencias das Entidades Locais que procedan a crear nos seus respectivos ámbitos territoriais”.
- As Comunidades Autónomas poden establecer unha organización complementaria en relación á arquitectura institucional dos Municipios e Provincias, sen que poidan prevalecer sobre ela os regulamentos municipais e as disposicións provinciais.
- Recoñécese a constitucionalidade das fórmulas de delegación ou transferencia directa de competencias estatais ás Corporacións Locais, sen que deban necesariamente articularse entre o Estado e as Comunidades Autónomas. Así mesmo, o Estado pode manter relacións directas coas Entidades Locais, xa que estas forman parte da organización territorial do Estado, sen que sexa imprescindible a mediación das correspondentes Comunidades Autónomas.
- “A creación de comarcas poderá repercutir nas competencias dos municipios agrupados nas mesmas, pero tal feito non pode en ningún caso desembocar nunha abolición, por desapoderamento total da autonomía municipal constitucionalmente garantida”.

A Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases de Réxime Local, polo seu carácter e extensión era insuficiente para contemplar na súa integridade a normativa pola que haberían de rexerse as Entidades Locais. De aí que a súa Disposición Final 1ª autorizara ao Goberno para refundir nun só texto as disposicións legais vixentes, comprendendo a devandita refundición a regularización, aclaración e harmonización das devanditas disposicións. Así mesmo, encomendábase ao Goberno a actualización e acomodo ao disposto na Lei 7/1985, de todas as normas regulamentarias que continuasen vixentes, e en particular seis dos sete Regulamentos de desenvolvemento directo da Lei de Réxime Local.

O Goberno cumpriu o seu encargo, e así, por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aprobou o Texto Refundido das disposicións legais vixentes en materia de Réxime

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local e o debate

Local, que vén cumprimentar o establecido na Disposición Final 1ª da Lei 7/1985. É dicir, aproba unha norma de rango legal no exercicio dunha delegación lexislativa que refunde todas aquelas disposicións legais anteriores vixentes, regularizándoas, aclarándoas e harmonizándoas coas previsións da Lei 7/1985.

De acordo tamén coa Disposición Final 1ª da Lei 7/1985, ao longo do ano 1986 fóronse aprobando os novos Regulamentos. Así, o Regulamento de Poboación e Demarcación Territorial das Entidades Locais, o Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais, e o Regulamento de Bens das Entidades Locais. Por RD 1174/1987, regúlase o réxime xurídico dos Funcionarios da Administración Local con habilitación de carácter nacional. En 1988 aprobouse unha importante Lei, complementaria da Lei 7/1985: a Lei 39/1988, de 28 de decembro, Reguladora das Facendas Locais, boa parte da cal ten tamén carácter básico.

A esta normativa estatal hai que engadir as leis aprobadas polas Comunidades Autónomas no exercicio das súas competencias, que regulan a organización e réxime xurídico das Entidades Locais, no marco que as permite a lexislación básica do Estado.

Finalmente, para rematar coa normativa vixente en materia de Réxime local, ha de mencionarse a Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de outubro de 1985, propiciada polo Consello de Europa e ratificada por España mediante instrumento de 20 de xaneiro de 1988. No seu artigo 3 define a autonomía local como: «o dereito e a capacidade efectiva das Entidades locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos, no marco da lei, baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habitantes». O artigo 4.3 consagra o principio de subsidiariedade ao establecer que: «O exercicio das competencias públicas debe, de modo xeral, incumbir preferentemente ás autoridades máis próximas aos cidadáns».

Na década dos noventa, unha vez culminado o proceso de descentralización previsto na Constitución a favor das Comunidades Autónomas, e unha vez que estas acadaron unha consolidación importante, tanto en materia competencial, como organizativa e financeira, comezouse a formular a necesidade de iniciar un proceso que fixese efectivo o mandato constitucional que reconece ás Entidades Locais “autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses”, e que así mesmo dese cumprimento ao principio de subsidiariedade, en virtude do cal en cada territorio determinado debe actuar a Administración máis próxima ao cidadán.

Comezan así os traballos que culminarían no denominado Pacto Local, que constitúe un proceso de fortalecemento do papel que corresponde aos nosos Gobernos locais no panorama das Entidades públicas territoriais. Traátase dun proceso de reforzamento institucional e competencial de todo un nivel de poder público territorial, concretamente o máis próximo aos cidadáns.

Efectivamente o Pacto Local é un proceso, non é unha especie de obxectivo que poida quedar cumprido dunha vez e para sempre cunha serie de medidas determinadas. E el mesmo, á súa vez, insírese nun proceso histórico concreto no noso país por unha serie de circunstancias políticas propias.

No cabe dúbida de que a consolidación do Estado autonómico constituíu a satisfacción dun verdadeiro déficit histórico-institucional e un éxito colectivo para España, cuxo modelo de organización territorial atraeu o interese e mesmo a admiración tanto de analistas como de personalidades con responsabilidades políticas doutros países, e non só nas novas democracias. España é, de feito, o país máis descentralizado do seu contorno político e económico, pero a devandita descentralización non pode considerarse plena se non se completa o proceso cun maior protagonismo dos Entes Locais.

Agora ben, se este proceso e esta etapa histórica beneficiaron de maneira destacada e notable ás Comunidades Autónomas entre outras circunstancias debe terse en conta que estas «partían de cero», polo que o proceso tiña que comportar loxicamente ganancias substanciais para elas, isto non significa que o papel dos nosos gobernos locais non fora moi importante desde o restablecemento dun modelo democrático no noso país.

En efecto, os gobernos locais desempeñaron un papel de primeira magnitude, desenvolvendo unha inxente actividade que supuxo, en termos globais, unha máis que notable superación dos enormes déficits en formulación, infraestruturas e equipamentos comunitarios básicos que afectaban ao noso país e estrangulaban o seu desenvolvemento equilibrado e harmónico. Foi un labor sen dúbida extraordinario, desenvolvido por gobernos locais de todas as cores políticas e realizado nun prazo de tempo realmente breve en termos históricos, que tamén mereceu un xeral recoñecemento máis alá das nosas fronteiras, onde o municipalismo español goza dun merecido prestixio.

Pola outra parte, debe terse en conta que tamén os nosos gobernos locais realizaron este labor partindo dunha situación moi difícil, pois a democracia española non dispensou aos Entes Locais a atención que merecen en atención á importancia das funcións que desempeñan, malia que se trata das institucións políticas que contan coa máis longa tradición de representatividade democrática.

Son moitas as causas que deron lugar á relegación a un segundo plano da Administración Local, aínda que García Morillo as condensou en tres:

- En primeiro lugar, o papel secundario que as institucións locais desempeñaron historicamente en España.
- En segundo termo, a sobriedade da regulación constitucional dos Entes locais, que lles proporciona uns perfís moi difusos cuxa precisión corresponde ao lexislador. Esta dependencia do lexislativo dos Entes locais contrasta coa posición doutros entes esenciais na nova organización territorial do Estado, as Comunidades Autónomas, cuxa novidade, protagonismo e voracidade competencial converteunas nun duro competidor das Entidades Locais.
- En terceiro e último lugar, a considerable heteroxeneidade que a configuración dos entes locais reviste nos distintos ordenamentos. Os dereitos fundamentais, os poderes, lexislativo, executivo e xudicial, ou os órganos de control da constitucionalidade son institucións que gardan entre si notables semellanzas ou, no peor dos casos, son categorizables en non máis dun par de modelos. Outra cousa ocorre cos Entes Locais, cuxa configuración e réxime xurídico varía substancialmente entre uns países e outros.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

A constatación de todas estas circunstancias provocou que tanto a maioría dos cidadáns como a totalidade das forzas políticas coincidisen na necesidade de fortalecer o papel competencial e financeiro que lles corresponde aos nosos gobernos locais no contexto do conxunto das Administracións Públicas.

Neste marco, o movemento municipalista español, representado esencialmente pola Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP), puxo en marcha na súa Asemblea Extraordinaria da Coruña de 1993 un amplo proceso reivindicativo baixo a denominación de «Pacto Local», reflexo do carácter consensual que inspiraría todos os traballos.

Xestábanse así os inicios da segunda etapa do proceso descentralizador español. A FEMP dirixiu esencialmente as súas peticións ao Goberno da Nación, e na Administración do Estado iniciáronse os estudos pertinentes para analizar a medida en que correspondía ao Estado atender as peticións do municipalismo español e a forma de darlles satisfacción.

No documento da FEMP denominado «Bases para o Pacto Local», aprobado pola súa Comisión Executiva o 24 de setembro de 1996, contéñense un total de noventa e dúas peticións, relacionadas cos seguintes ámbitos de acción pública:

- Circulación e Transportes.
- Consumo.
- Deportes.
- Emprego.
- Educación.
- Xuventude.
- Medio Ambiente.
- Muller.
- Seguridade cidadá e protección civil.
- Sanidade.
- Servizos sociais.
- Turismo.
- Urbanismo.

Como pode doadamente comprobarse, trátase dun amplo catálogo de materias e se ben nalgunhas delas a competencia do Estado é exclusiva (como sucede co tráfico, a seguridade pública, a administración de xustiza, a coordinación xeral do sistema sanitario, os portos e aeroportos de interese xeral, entre outras), noutras moitas de grande importancia (como ocorre cos servizos sociais, o urbanismo, a vivenda ou o turismo) a competencia é exclusiva das Comunidades Autónomas, ou compartida co Estado (como no caso da educación, o traballo, o medio ambiente ou os transportes).

Os estudos do Ministerio de Administracións Públicas chegaron á conclusión de que das noventa e dúas peticións formuladas pola FEMP, trinta e dúas é dicir, o terzo do total correspondían ao ámbito competencial do Estado, e as sesenta restantes é dicir, case dous terzos ao das Comunidades Autónomas.

Isto supoñía unha consecuencia esencial para o futuro do denominado «Pacto Local»: a súa materialización sería imposible sen o concurso do Estado e das Comunidades Autónomas. A inactividade de calqueraa de ambos os dous niveis de poder territorial con capacidade legislativa deixaría o proceso forzosamente incompleto. Ou, dito doutra maneira, esa segunda fase do proceso de descentralización debería ser, á súa vez, necesariamente bifásico, dada a distribución constitucional de competencias: Sería preciso un «Pacto Local» de ámbito estatal, e un «Pacto Local» de ámbito autonómico en cada unha das Comunidades Autónomas.

Nos ámbitos de competencia estatal, as negociacións do Goberno da Nación coa FEMP e coas diversas forzas políticas culminaron na aprobación polo Consello de Ministros, a finais de 1998, dun conxunto de medidas e de proxectos legislativos que permitiron, tras a súa tramitación parlamentaria, a modificación de cinco leis orgánicas e tres leis ordinarias no ano 1999:

- a) Lei 11/1999, de 21 de abril, de modificación da Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local, e outras medidas para o desenvolvemento do Goberno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor e seguridade vial e en materia de augas.

As medidas de reforma contidas nesta Lei poden clasificarse da seguinte forma:

- Reformas organizativas para a mellora do goberno local: perseguen mellorar a gobernabilidade e a eficacia da xestión das corporacións locais. Entre elas, merecen ser destacadas as seguintes:
 - O fortalecemento das funcións executivas do Alcalde e do Presidente da Deputación provincial.
 - O reforzamento das funcións de control e planificación do Pleno.
 - O establecemento preceptivo das comisións informativas de control, para o seguimento da actividade do Pleno, nos municipios de máis de 5.000 habitantes.
 - A convocatoria automática dos Plenos extraordinarios, no caso de non convocalo o Presidente.
 - A posibilidade de actualizar os réximes especiais dos municipios de Madrid e Barcelona.
- Reformas de carácter complementario, como son a atribución á Administración Xeral do Estado da resolución dos lindes municipais pertencentes a distintas Comunidades Autónomas, ou a inclusión de que os membros da Corporación actúen a través de grupos políticos, contemplándose tamén a posibilidade do seu financiamento para facilitar o seu normal funcionamento.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

- b) Lei Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación da Lei Orgánica 2/1979, de 3 de outubro, do Tribunal Constitucional. Introdúcese un novo proceso constitucional, denominado Conflito en defensa da autonomía local. Con iso, supérase a lagoa existente ata ese momento, posto que as Entidades Locais non dispoñían con anterioridade de acceso directo ao Tribunal Constitucional. A través do citado procedemento, os municipios, provincias e illas poden impugnar as normas con rango de lei do Estado ou das Comunidades Autónomas que afecten á autonomía local.
- c) Lei Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación da Lei Orgánica 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral: nela establécese un novo tratamento para as mocións de censura no ámbito local, introducindo unha convocatoria automática do Pleno que debe discutila, co fin de evitar as posibles condutas antidemocráticas dos Alcaldes. Así mesmo, introdúcese a cuestión de confianza en determinados proxectos.
- d) Lei Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación da Lei Orgánica 9/1983, de 15 de xullo, reguladora do Dereito de Reunión.

A súa finalidade é dar participación aos municipios afectados polo exercicio do dereito e precisar que teñen a condición de autoridade governativa aos efectos da devandita Lei, ademais das da Administración Xeral do Estado, as das Comunidades Autónomas con competencias en materia de seguridade cidadá, de acordo cos seus Estatutos e á Lei de Forzas e Corpos de Seguridade.

- e) Lei Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación da Lei Orgánica 8/1985, de 3 de xullo, reguladora do Dereito á Educación.

Nesta Lei introdúcense dúas novidades significativas:

- Por un lado, artículase a necesaria participación da representación das Corporacións Locais na programación da ensinanza, a través do Consello Escolar do Estado.
 - Polo outro lado, introdúcese a posibilidade de que tanto o Estado como as Comunidades Autónomas poidan establecer as condicións e as fórmulas de cooperación que estimen máis axeitadas para favorecer o exercicio por parte das Corporacións Locais das súas obrigas en relación á creación, construción e mantemento de centros públicos docentes.
- f) Lei 10/1999, de 21 de abril, de modificación da Lei Orgánica 1/1992, de 21 de febreiro, sobre Protección da Seguridade Cidadá, que habilita aos municipios a especificar, nas súas respectivas Ordenanzas, os tipos, definidos na Lei, que corresponden ás infraccións cuxa sanción se atribúe aos Alcaldes.

Ademais destas medidas lexislativas, o desenvolvemento do Pacto Local completouse cun Código de Conduta Política en relación co transfuguismo nas Corporacións Locais, co fin de solucionar o problema endémico do transfuguismo no ámbito das Entidades locais. Este Código foi subscrito en 1998 polo Goberno e representantes de todas as forzas políticas con representación parlamentaria.

Como desenvolvemento e en cumprimento do mencionado Código, o 11 de decembro de 2002, o entón Ministro Javier Arenas impulsou, co apoio de todos os Grupos Políticos, dúas proposicións de lei de modificación da Lei 5/1985, de 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeral e da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases de Réxime Local.

Posteriormente, aprobouse a Lei 51/2002, de 27 de decembro, de reforma da Lei 39/1988, de 28 de decembro, reguladora das Facendas Locais. Trátase dunha reforma legislativa cuxa necesidade era incuestionable e unanimemente admitida, e vén completar a reforma no financiamento dos Entes locais iniciada pola Lei 50/1998, de 30 de decembro.

A citada Lei introduce modificacións de índole tributaria e financeira, sendo a súa finalidade esencial, por unha parte, manter e fortalecer a garantía do principio de suficiencia financeira das Entidades locais proclamado na Constitución e, pola outra, incrementar a autonomía municipal no ámbito dos tributos locais, de maneira que os Concellos dispoñan dunha maior capacidade e marxe de decisión, dentro dos límites legalmente definidos, en materias como a aplicación dos tipos impositivos ou dos incentivos fiscais.

As principais modificacións que introduce no sistema de financiamento local son as seguintes:

- Quedan exentas do IAE, con carácter permanente, todas as persoas físicas e os suxeitos pasivos que non sexan persoas físicas e cuxa cifra de negocios sexa inferior a un millón de euros. Con esta medida, que se complementa con outras exencións temporais, quedaron liberados da obriga de contribuir por este imposto o 92% dos contribuíntes, arbitrándose un sistema de compensación, cuxo importe se consolida para anos sucesivos, a fin de evitar aos municipios a perda de recadación por este imposto
- Modifícase a regulación dos tipos de gravame do IBI, e establécense novas bonificacións, á par que se permite incrementar os tipos para os inmobles residenciais desocupados.
- Regúlase un novo sistema de participación dos municipios nos tributos do Estado.

Todo este conxunto de disposicións, froito das negociacións entre as diferentes forzas políticas con representación parlamentaria e do consenso coa Federación Española de Municipios e Provincias, pretende reforzar a descentralización do Estado cara as Entidades locais, co obxecto de afondar na súa autonomía.

Porén, como xa se adiantou, para completar este proceso descentralizador requírese unha participación activa das Comunidades Autónomas, dado o sistema de distribución competencial previsto na nosa Carta Magna e nos respectivos Estatutos de Autonomía.

A iniciativa autonómica, neste proceso de estrutura bifásica, é transcendental para dar cumprimento aos principios de autonomía, subsidiariedade e descentralización, co obxecto de dotar do maior número posible de competencias ás Entidades Locais dada a súa proximidade ás demandas cidadás.

As actuacións e medidas a adoptar por parte das Comunidades Autónomas debían ir acompañadas necesariamente dos recursos suficientes cos que facer fronte a ese futuro ensanche do ámbito competencial local.



Esta segunda descentralización configúrase como un proceso complexo dada a heteroxeidade das nosas Entidades Locais, pero sen dúbida un proceso apaixonante e imprescindible en España nos comezos do século XXI no que as Entidades Locais se configuran como un principio motor e columna vertebral da democracia.

Na práctica totalidade das Comunidades Autónomas, desenvolvéronse actuacións e medidas relativas ao denominado proceso de segunda descentralización. Celebráronse xornadas, mesas e reunións para o desenvolvemento do proceso descentralizador nos seus respectivos ámbitos territoriais.

Na maior parte creáronse mecanismos de colaboración interadministrativa, como comisións e órganos de carácter paritario, integrados por representantes autonómicos e membros das diferentes asociacións das Entidades Locais, co obxecto de poñer en marcha o proceso descentralizador e estudar de maneira pormenorizada os aspectos que confluían no mesmo, en canto ás competencias susceptibles de descentralización e os conseguíntes problemas xurídicos, económicos e de xestión que puidesen derivarse do mesmo.

Algunhas Comunidades Autónomas contan na súa lexislación con normas específicas que delimitan o marco de actuación da Administración Local dentro da respectiva Comunidade Autónoma.

Outras Comunidades Autónomas empregaron a lexislación sectorial para ampliar o campo competencial das Entidades Locais, sobre todo en materias como a ordenación do territorio, urbanismo e turismo.

Os instrumentos específicos previstos na maior parte delas concretáronse na transferencia de competencias mediante Lei, a delegación e a encomenda de xestión, e a través do outorgamento de convenios.

As actuacións e medidas adoptadas por algunhas Comunidades Autónomas veñen marcadas por unha previa planificación e ordenación da súa Administración Local, buscando na Comarca e nas Mancomunidades a solución aos problemas locais.

No caso de Canarias e das Illas Baleares, a descentralización dirixiuse cara os Cabidos e Consellos Insulares respectivamente, na súa dobre condición estatutaria de institucións propias da Comunidade e de Corporacións Locais, asumindo importantes competencias na actualidade.

Se ben foi fundamental o camiño aberto no ano 1999, os resultados non foron todo o satisfactorios que cabería agardar no necesario reforzamento institucional das Entidades Locais no sistema político-administrativo, dada a súa posición máis próxima aos cidadáns.

Da análise das actuaciónsponse de manifesto unha falta de homoxeneidade, quizais froito do mosaico local que ofrece o noso territorio nacional, rico en peculiaridades e especificidades en cada unha das Comunidades Autónomas.

Se ben estas circunstancias non eran descoñecidas por parte da Administración do Estado, quíxose intensificar o proceso de segunda descentralización, dentro do máximo respecto ao ámbito competencial das Comunidades Autónomas, estimulando o impulso do proceso a seguir por cada unha delas dentro dun ámbito de cooperación, colaboración e diálogo que

concluíse no posicionamento que deben ter as Entidades Locais en virtude dos principios de autonomía, subsidiariedade e descentralización.

Pola outra parte, e malia que o balance das reformas introducidas en 1999 na Lei 7/1985, foi moi positivo, había outros moitos ámbitos nos que esta Lei, despois de case dúas décadas de andaina, precisaba adaptarse á nova realidade política e social española existente. Por este motivo, o Ministerio de Administracións Públicas continuou cos estudos e traballos ao obxecto de dar resposta ás necesidades que as nosas Entidades Locais formulaban a principio de século.

Concretamente existían varios ámbitos nos que pronto se viu a necesidade de actuar: en primeiro lugar, o modelo orgánico-funcional, sobre o que pesaba unha concepción corporativista da política local; en segundo termo, o excesivo uniformismo, que incluía baixo un mesmo réxime a todos ou á maior parte dos municipios, con independencia da súa poboación e necesidades; e finalmente, a ausencia de cobertura legal da potestade sancionadora local. Acompañando a estes grandes retos, chegara o momento de revisar tamén outros aspectos necesitados de adaptación, impulso ou modernización.

Polo que se refire ao primeiro dos ámbitos citados, o modelo orgánico-funcional, a nova etapa iniciouse coa Lei 11/1999, que modificou de maneira substancial a distribución de atribucións entre os órganos necesarios, fortalecendo as funcións xestoras e executivas dos Presidentes das Entidades Locais, en aras a unha maior eficacia e axilidade, e mellorando os mecanismos de control do Pleno.

A experiencia positiva que supuxera a reforma do réxime local de 1999, permitiu orientar os traballos para a consecución dos que ían ser os inminentes obxectivos: avanzar na mesma liña, dotando aos executivos da capacidade de xestión suficiente para actuar de forma rápida e eficaz, definindo á par ao Pleno nas súas funcións deliberantes, fiscalizadoras e de control sobre a acción do executivo, permitindo así o equilibrio axeitado na acción dos poderes locais.

En segundo lugar, o réxime local español, se ben conservou singularidades tradicionais, como o réxime de Concello aberto, caracterizouse sempre polo establecemento dun réxime de organización e funcionamento común e uniforme para todos os municipios, sen que existise unha paralela identidade, como resulta notorio, entre as necesidades dos grandes municipios e aqueles que teñen escasa poboación.

No mundo contemporáneo os municipios altamente poboados son os centros de impulso e desenvolvemento, en definitiva, o eixe onde parten as innovacións e o progreso social, económico e cultural. Pero como contrapartida, estes municipios constitúen tamén un complexo sistema de relacións sociais, que dificulta o seu goberno e xestión, onde se multiplican e manifiestan con maior agudeza as necesidades sociais e económicas propias das concentracións urbanas.

Por outra parte, o goberno urbano ha de facer fronte de forma crecente a unha gama de demandas que non poden contemplarse xa de forma illada ou inconexa, debido á evidente interacción das distintas políticas públicas que inciden nunhas estruturas tan complexas como son as nosas cidades.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

Ademais, as dimensións das grandes cidades presentan problemas específicos na relación entre gobernantes locais e os cidadáns, esixindo o desenvolvemento de mecanismos de proximidade e de participación específicos que permitan a implicación dos cidadáns no goberno municipal.

De feito, desde unha perspectiva comparada, a cuestión do goberno urbano convertérase en todas partes do mundo nun dos temas centrais do debate político sobre a gobernabilidade, e contaba xa cunha bagaxe destacada de estudos científicos e doutrinarios, así como de experiencias concretas de reforma en diversos países, que acreditan que a necesidade de facer fronte á súa problemática dunha maneira decidida constitúe un fenómeno xeral.

No caso do noso país, se ben a lexislación de réxime local anterior á Constitución previa a posibilidade dun réxime especial de Carta, na realidade limitouse a dúas Leis especiais, a de Madrid (1960) e a de Barcelona (1963) que, sen constituir unha verdadeira singularidade, recolleron algunhas especialidades, como a división territorial en distritos, a creación da figura dos delegados de servizo e o fortalecemento da figura do Alcalde.

Posteriormente, a LRBRL habilita a que as Comunidades Autónomas poidan establecer outros réximes municipais especiais, para municipios pequenos ou de carácter rural e para aqueles que reúnan outras características que o fagan aconsellable. Polo que respecta aos grandes municipios, límitase a declarar a vixencia dos réximes especiais de Madrid e Barcelona, en tanto non resultasen opostos, contraditorios ou incompatibles coa propia Lei. Porén, a reforma levada a cabo pola Lei 11/1999, de 21 de abril, fixo posible a diversidade nesta materia, ao recoller a previsión de que mediante Lei das Comunidades Autónomas, e a instancia dos respectivos Concellos, se puidesen actualizar en determinados aspectos, os réximes especiais de Madrid e Barcelona.

En consecuencia, pode afirmarse que o noso réxime local non respondía nun grao suficiente ás necesidades específicas dos municipios españois de alta poboación, facendo necesario, no marco das competencias do Estado, que nesta materia se cinguen á regulación do réxime básico local, abordar as necesarias especialidades para poder facer fronte ás mesmas no contexto dunha sociedade dinámica e en constante evolución.

Xunto con estas sentidas necesidades no ámbito orgánico-funcional e na ruptura da uniformidade que demandaban os nosos municipios, un terceiro aspecto presentábase tamén inaprazable: as relacións entre as Entidades locais e os seus cidadáns nunha dobre vertente. Por un lado, facíase preciso outorgar cobertura legal á potestade sancionadora das Entidades Locais. Por outro, reforzar os mecanismos de participación dos cidadáns na vida municipal.

A esixencia do respecto ao principio de legalidade en materia sancionadora víñase interpretando de maneira moi estrita pola Xurisprudencia, o que supón un notable obstáculo para a realización efectiva da autonomía local. Ao non estar dotadas as Entidades Locais doutra potestade normativa que a regulamentaria, resultáballes imposible tipificar infraccións nun mundo coa complexidade e a diversidade propias do local.

En materia de participación cidadá, constatárase unha clara tendencia continental a reforzar as posibilidades de participación e de incidencia dos cidadáns no goberno local, para

evitar ou corrixir, no contexto dun mundo globalizado, o afastamento dos cidadáns da vida pública.

Resultaba incuestionable a procedencia de incrementar a participación e a implicación dos cidadáns na vida pública local. Se ben é certo que neste ámbito había que conceder amplas marxes á potestade de autoorganización das entidades locais, tamén o era que a lexislación básica estatal debía conter uns estándares mínimos concretos que permitisen a efectividade desa participación.

O proceso de modernización en todos estes ámbitos tomou como punto de partida a presentación polo Goberno da Nación, a través do entón Ministro de Administracións Públicas, Jesús Posada, o 11 de outubro de 2001 á Comisión de Entidades Locais do Senado do «Informe sobre as Grandes Cidades e as Áreas de Influencia Urbana», comprensivo dun estudo para comezar, no seo da devandita Comisión, un amplo debate sobre o fenómeno das grandes cidades, en xeral, e sobre a súa situación concreta en España.

Este estudo consta dun primeiro apartado que contén unha análise actualizada da forma en que distintos países abordaron o problema das grandes conurbacións, prestando especial atención, dentro dos países do noso medio político e económico, aos que dispoñen dunha estrutura descentralizada.

Os criterios seguidos á hora de seleccionar os países a estudar foron os seguintes:

- Restrínxese o informe á área occidental europea por ser a máis próxima a noso país. Non obstante, polo seu interese inclúense Canadá, Arxentina e Estados Unidos.
- Faise especial referencia ás Políticas Urbanas ditadas desde a Unión Europea.
- Dentro do Occidente europeo, considerouse imprescindible a análise dos casos inglés e francés, por ser estes os máis representativos dos dous arquetipos político-administrativos europeos.
- No caso de Italia e Alemaña, é a especial estrutura territorial de cada un deles a que provoca a súa inclusión, a fin de contrastar como se abordaron as problemáticas metropolitanas en áreas que contan cunha estrutura descentralizada de poder.
- Respecto ao caso holandés, e aínda estando afastado da nosa órbita xurídica, é o feito de que nel se acometeron experimentos descentralizadores nas grandes urbes o que induce a incluílo neste traballo.

Nun segundo apartado, o Informe analiza o tratamento que se deu en España ao fenómeno dos grandes núcleos urbanos.

Na súa última parte, o Informe presentaba un apartado de conclusións no que, entre outras cousas, se propoñía para o debate unha serie de posibles medidas que poderían adoptarse tanto pola Administración Xeral do Estado como por parte das Comunidades Autónomas, tal e como se viñeran formulando por determinadas cidades.

Este apartado parte dunhas reflexións sobre a regulación das grandes cidades no Dereito comparado. Dentro do proceso de urbanización mundial que se produciu, pasouse dun modelo de cidade illada e desconectada da súa área de influencia, ás áreas metropolitanas

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

ou rexións urbanas que inclúen ás propias grandes cidades así como á súa zona de influencia limítrofe. Obsérvase que se tende cada vez máis cara unha diversidade no ámbito local, sobre todo nos Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Canadá e Holanda. Tamén se observa unha tendencia cara a descentralización, co problema de solapamento de competencias que iso leva consigo. A implicación dos habitantes, así como os principios de colaboración, coordinación e responsabilidade son transcendentais para o desenvolvemento das grandes cidades. A importancia das grandes cidades en Europa e América é cada vez maior, o que implica que todos os países analizados se formularan a modificación dos sistemas de financiamento local, ao ser estes insuficientes, ante as demandas cada vez maiores dos cidadáns. Existe tamén unha tendencia xeral ao abandono dunha visión das Entidades locais como meras prestadoras de servizos, e á potenciación da gobernabilidade das mesmas, a través de medidas como a elección directa do Alcalde, no caso de Italia e Alemaña. Preténdese reforzar o papel do Alcalde como autoridade executiva, creando un modelo de parlamento local, no que o Alcalde e o seu consello desenvolvan unha función executiva, e establecéndose unha asemblea con funcións de control e regulamentación, cun presidente distinto ao Alcalde. Finalmente, existe unha tendencia nas grandes cidades á representatividade directa.

Polo que se refire ao noso país, obsérvanse dúas características diferenciadoras:

- A diversidade de modelos, tanto existentes como potenciais, no panorama político-territorial urbano, dada a amplitude das bases estatais.
- A imposibilidade de que un só poder público decida por si o modelo e o leve á práctica sen contar co resto dos estamentos territoriais, dado o reparto de competencias existente e o sistema de financiamento territorial.

Non obstante, a natureza de ente necesario na organización territorial que teñen os municipios, permite ao Estado decidir o alcance da normativa básica específica e propia das grandes cidades. Cuestión distinta é a de establecer os criterios a ter en conta á hora de identificar os municipios que han de gozar desta consideración. Este tema debía necesariamente ser debatido na Comisión de Entidades Locais, tratando de chegar ao maior acordo posible, ao afectar directamente ao modelo de desenvolvemento territorial español.

Do Informe citado desprendíase que España se atopaba nunha fase «embrionaria», polo que ao goberno dos grandes municipios se refería. Non obstante, considerábase o momento idóneo para iniciar un proceso de desenvolvemento na institucionalización das grandes áreas urbanas, unha vez consolidado o proceso de desenvolvemento das Comunidades Autónomas e xa iniciado o proceso de descentralización cara as Entidades locais contido no Pacto Local. Para iso era precisa unha actitude favorable por parte da Administración Xeral do Estado e das Comunidades Autónomas e unha participación intensa por parte da base municipal.

En canto ás suxestións contidas no informe para a adopción de medidas legislativas, resúmense nas seguintes:

- No terreno organizativo, fórmulase a posibilidade de adecuar a distribución de atribucións entre os órganos de carácter necesario ás singularidades das grandes cidades, así como a necesidade da organización en distritos para fortalecer de forma simul-

tánea a eficacia e a participación cidadá. Así mesmo prevese a posibilidade de crear centros, con autonomía funcional e orzamentaria, para axilizar a xestión dos servizos públicos locais.

- No ámbito económico-financieiro formúlanse unha serie de medidas dirixidas a axilizar os procedementos recadatorios e as dispoñibilidades financeiras da Administración municipal.
- En materia de políticas sectoriais da competencia do Estado, podemos destacar, entre as suxestións máis relevantes que se propoñen para o debate na Comisión, o fortalecemento das competencias locais en materia de Seguridade Cidadá, coa consideración expresa do Alcalde como autoridade competente na materia cando actúen no exercicio das competencias atribuídas ao municipio, e cunha máis ampla marxe sancionadora a favor dos mesmos; un reforzamento e ampliación das competencias municipais en materia de Tráfico, comprendendo tamén a potestade sancionadora e o establecemento de medidas efectivas para garantir o pagamento do imposto sobre vehículos de tracción mecánica e a axeitada suscripción do seguro obrigatorio; a creación dun nivel de Xustiza Municipal de Paz sempre no marco do respecto ao acordo sobre a reforma da xustiza en España para acadar unha áxil xustiza de proximidade e inmediatez nos conflitos que afectan á convivencia cidadá que revisten pequena entidade, e finalmente, unha potenciación da presenza das grandes cidades na xestión dos dominios públicos e das grandes Infraestruturas que lles afecten, tales como as costas, o dominio hidráulico ou as telecomunicacións.
- Tamén contén o Informe unha ampla serie de medidas en materias da competencia das Comunidades Autónomas, tal como foron reivindicadas polos representantes locais con motivo dos Pactos locais autonómicos e que coinciden tamén coas demandas formuladas polas grandes cidades.

Estas peticións afectan a un amplo campo de políticas: servizos sociais, xuventude, muller, medio ambiente, sanidade, consumo, transportes, urbanismo, vivenda, deportes, educación, emprego, protección civil, turismo e patrimonio histórico-artístico. Obviamente, trátase de ámbitos onde deben ser as Comunidades Autónomas as que adopten as medidas que consideren pertinentes no ámbito das súas competencias e no marco, no seu caso, das súas negociacións coas grandes cidades existentes no seu territorio.

Partindo deste Informe, na citada Comisión de Entidades Locais do Senado compareceron expertos xurídicos, así como representantes das Comunidades Autónomas, do ámbito local e do Goberno. Estas intervencións contribuíron ao enriquecemento do debate e á busca de pautas de orientación. Froito das mesmas foi unha proposta de resolución da Comisión, para o seu debate entre os grupos políticos.

Das devanditas intervencións poden obterse as seguintes conclusións:

1. A Comisión de Entidades Locais do Senado é o foro máis idóneo para o debate das cuestións formuladas.
2. O Senado valora de forma moi positiva o informe presentado polo Ministerio de Administracións Públicas como punto de partida, recalando o acerto de incorporar ao

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local / o debate

mesmo as demandas formuladas pola Federación Española de Municipios e Provincias.

3. Existe unha ampla conciencia na necesidade de afrontar a problemática das grandes cidades a través dunha lexislación específica que permita un maior achegamento da política aos cidadáns nestas grandes urbes e un fortalecemento da súa estrutura e funcionamento internos.
4. Resulta esencial para avanzar cara unha administración municipal máis áxil e eficaz unha nova definición das competencias dos seus órganos de goberno, reservando ao Alcalde e á Comisión de Goberno as funcións executivas, e ao Pleno as de control e normativas.
5. É necesaria unha maior implicación das Comunidades Autónomas no desenvolvemento das medidas que se leven a cabo sobre as grandes cidades, no exercicio das competencias que tñeen atribuídas constitucionalmente.
6. En canto aos asuntos relacionados con competencias do Estado, resulta máis axeitado o seu tratamento a través da súa regulación específica.
7. A realidade das grandes cidades debe afrontarse de maneira separada da doutros fenómenos urbanos, como as áreas metropolitanas, así como dos procesos de segunda descentralización que se efectúen, xa que son realidades que necesitan tratamentos diferenciados en atención ás competencias que o Estado e as Comunidades Autónomas desenvolven nestas materias.
8. Valórase de forma positiva que a futura normativa sobre grandes cidades inclúa un tratamento específico e especializado aos municipios de Madrid e de Barcelona.
9. Resulta especialmente importante que existan instrumentos de cooperación capaces de ofrecer respostas axeitadas naqueles supostos de competencias concorrentes entre distintas Administracións públicas, situación que se produce sobre moitas das materias de ámbito local.
10. Considérase necesario que as Administracións implicadas na regulamentación desta materia busquen o máis amplo consenso, dada a transcendencia que unhas medidas deste tipo terán na futura configuración dos gobernos locais.

Tendo en conta todas estas consideracións, o entón Ministro de Administracións Públicas, Javier Arenas, impulsou o proxecto de reforma lexislativa, levando a cabo unha longa serie de contactos cos diferentes axentes interesados na materia a regular, ao obxecto de acadar o maior consenso posible e garantir a oportunidade e acerto da Lei. Destacan as reunións celebradas cos Alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Valladolid, Córdoba, Murcia, Bilbao e Palma de Mallorca, así como co Presidente da Comunidade de Madrid —por prever o seu Estatuto de Autonomía un Estatuto de capitalidade para a Vila de Madrid co responsable de política municipal do PSOE, cos portavoces dos grupos políticos con representación parlamentaria, e os numerosos contactos mantidos con Cateóricos especialistas en materia de Réxime Local.

O recoñecemento definitivo tivo lugar con dúas iniciativas parlamentarias. Por un lado, a Proposición non de Lei aprobada polo Pleno do Congreso dos Deputados o día 11 de marzo de 2003, e polo outro, tan só uns días despois, a aprobación no Senado, con data 26 de marzo, do Informe sobre as Grandes Cidades e as Áreas de Influencia Urbana.

O Informe aprobado polo Senado, poñía de manifesto a necesidade de afrontar a problemática dos grandes municipios a través dunha lexislación específica, e unha reforma do sistema legal regulador do Réxime local que comprendese tamén o conxunto de disfuncións postas de manifesto desde a vixencia da Lei de Bases. Continuaba o informe sinalando que resulta esencial unha nova definición das competencias dos órganos de goberno, reservando ao Alcalde e á Comisión de Goberno as funcións executivas, e ao Pleno as de control e normativas. No ámbito das relacións entre as entidades locais e os cidadáns, o Informe recolle como cuestión fundamental o impulso da participación cidadá, sinalando como posibles medidas a creación de órganos con cometidos específicos nesta materia, a regulación das iniciativas cidadás ou a división territorial interna nos municipios altamente poboados. O Senado entende necesario finalmente, a procura do máis amplo consenso no desenvolvemento normativo destas medidas.

Pola súa parte, o Pleno do Congreso dos Deputados, na citada proposición non de Lei instaba ao Goberno da Nación a presentar no Congreso un Proxecto de Lei tendente á modernización do Goberno Local, en termos moi similares ao Informe do Senado, abordando aspectos tales como a participación cidadá, a potestade sancionadora, o perfeccionamento dos instrumentos políticos de control e de fiscalización da xestión desenvolvida polo goberno municipal e a configuración dun réxime específico aplicable aos municipios máis poboados. O Congreso instaba ao Goberno tamén á adopción de medidas tales como o fortalecemento dos mecanismos de cooperación e colaboración do Estado e Comunidades Autónomas coa Administración Local, o desenvolvemento da cooperación e as competencias municipais en materia de seguridade cidadá e en políticas de proximidade, e os réximes especiais de Madrid e Barcelona.

Así as cousas, recibido o apoio do Congreso e o Senado, o Anteprojecto de Lei elaborado polo Ministerio para as Administracións Públicas foi presentado como proxecto de Lei no Congreso dos Deputados en xuño de 2003 e, tras a correspondente tramitación en ambas as dúas Cámaras, presidida en todo momento polo consenso entre os principais grupos políticos con representación parlamentaria, foi aprobado como "Lei 57/2003, de 16 de decembro, de Medidas para a Modernización do Goberno local".

Dado que a Lei goza de carácter básico, en función das competencias atribuídas ao Estado polo artigo 148.1.18ª da Constitución en materia de «réxime xurídico das Administracións Públicas», a súa regulación céntrase na definición dun mínimo común denominador normativo nesta materia, deixando á lexislación de desenvolvemento das Comunidades Autónomas e á potestade autoorganizativa de que gozan os entes locais a introdución das especialidades que as súas específicas características e tradicións aconsellen.

No contido da Lei de Medidas para a Modernización do Goberno Local poden diferenciarse dous bloques:

- Unha parte xeral, que modifica diversos preceptos da LRBRL e engade outros, e é aplicable a todas as Entidades Locais, e

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

- Outra parte específica, aplicable unicamente aos municipios de gran poboación.

En canto á parte de alcance xeral, as principais innovacións son as seguintes:

1. Proporciónase cobertura legal para o exercicio da potestade sancionadora municipal, mediante a introdución dun novo Título que regula a tipificación de infraccións e sancións por parte das Entidades Locais, conforme co marco establecido pola xurisprudencia constitucional en STC 132/2001, de 8 de xuño.
2. Arbítranse unha serie de mecanismos para potenciar a participación cidadá, entre os que se inclúen a regulación das iniciativas populares no ámbito local, a creación dunha Comisión de Suxestións e Reclamacións sobre o funcionamento dos servizos públicos municipais, a necesidade de regulamentos orgánicos en todos os municipios en materia de participación cidadá, que determinen e regulen os procedementos e mecanismos axeitados para facela efectiva ou a obriga de promover a utilización das novas tecnoloxías da información e a comunicación nas relacións entre os veciños e as Entidades locais, situando o noso réxime local nunha posición de primeira liña nesta materia, conforme co proceso europeo reflectido na Recomendación Rec (2001) 19, do Comité de Ministros do Consello de Europa.
3. Racionalízanse e clarifícanse as diferentes formas para a xestión dos servizos públicos locais, incorporando ao ámbito local as Entidades Públicas Empresariais e recóllese a regulación esencial dos organismos autónomos e das sociedades mercantís con capital social público.
4. Modifícase a denominación da Comisión de Goberno pola de “Xunta de Goberno Local”, máis acorde coa natureza executiva deste órgano.
5. Suprímese a esixencia do voto favorable da maioría absoluta do número legal dos membros que componen o Pleno da entidade para a aprobación das ordenanzas fiscais, pasándose a esixir o mesmo que o requirido para a aprobación dos orzamentos.
6. Modifícase a regulación da Comisión Nacional de Administración Local, flexibilizando o réxime de adopción de acordos e o seu funcionamento, permitindo que o Pleno delegue funcións nas súas Subcomisións, agás o informe sobre proxectos de Lei que versen sobre normativa básica de réxime local, facendas locais ou Leis Orgánicas que afecten á Administración local.
7. Reciben impulso os mecanismos de cooperación e colaboración entre a Administración Xeral do Estado e a Administración das Comunidades Autónomas coa Administración local, con referencia á fórmula de Conferencia Sectorial, como órgano para o debate dos asuntos que afectan á Administración local
8. Clarifícase o réxime xurídico das mancomunidades de municipios, con obxecto de potenciar e impulsar esta figura asociativa, coas mesmas potestades que as Entidades locais territoriais e a posibilidade de mancomunidades formadas por municipios pertencentes a distintas Comunidades Autónomas, se así o permiten as lexislacións autonómicas respectivas.

9. Atribúense ás Deputacións Provinciais funcións de cooperación no fomento do desenvolvemento económico e social e na planificación estratéxica no territorio provincial.

A parte específica contense no novo Título X da LRBRL, que establece o Réxime de Organización dos municipios de gran poboación.

O seu ámbito de aplicación comprende, en todo caso, aos municipios cuxa poboación sexa superior aos 250.000 habitantes e ás capitais de provincia de poboación superior a 175.000 habitantes. Así mesmo, cando o decidan as Asembleas lexislativas autonómicas a iniciativa dos Plenos dos respectivos Concellos, será tamén de aplicación aos municipios capitais de provincia, capitais autonómicas ou sedes de institucións autonómicas, con independencia da súa poboación, e aos municipios de máis de 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociais, históricas ou culturais especiais.

Este mesmo réxime orgánico, aínda que con certas excepcións (non lles son de aplicación os preceptos referidos aos Distritos, á Comisión Especial de Suxestións e Reclamacións e ao Órgano para a resolución das reclamacións económico-administrativas), será tamén de aplicación aos cabidos Insulares Canarios de Illas cuxa poboación supere os 175.000 habitantes, e aos restantes Cabidos Insulares de Illas cuxa poboación supere os 75.000 habitantes, sempre que así o decida mediante Lei o Parlamento Canario a iniciativa dos Plenos dos respectivos Cabidos.

Para aquelas Corporacións nas que a Lei resulta de inmediata aplicación, os Plenos dos Concellos e dos Cabidos Insulares deben aprobar os regulamentos orgánicos necesarios para a adaptación da súa organización ás normas do novo Título X da LRBRL dentro do prazo máximo de 6 meses desde a entrada en vigor da Lei, é dicir, antes do 1 de xullo de 2004.

Establecíase que a partir do ano 2007, a determinación do número de habitantes esixido para a aplicación deste novo réxime orgánico-funcional ha de realizarse en función das cifras oficiais de poboación resultantes da revisión do Padrón municipal, aprobadas polo Goberno, con referencia ao 1 de xaneiro do ano anterior ao do inicio de cada mandato do Concello. A entrada en vigor da nova organización coincide co inicio do mandato da nova Corporación, que debe adaptar a súa anterior organización á prevista no Título X da LRBRL nun prazo máximo de 6 meses desde a súa constitución, con carácter definitivo, aínda que a cifra oficial de poboación do municipio se reduza posteriormente por debaixo do número de habitantes esixido para a inclusión.

A Lei configura para estes municipios un modelo de goberno propio do sistema parlamentario, similar ao existente nos niveis estatal e autonómico, que escapa definitivamente da concepción corporativista, allea xa á realidade do goberno local contemporáneo nas grandes cidades, configuración incardinable no modelo legal europeo de goberno local, tal e como foi esbozado nos seus aspectos esenciais na Carta Europea da Autonomía Local.

O modelo orgánico-funcional para estes Municipios é, basicamente, o seguinte:

Por unha parte, recóllense os órganos necesarios, de existencia preceptiva, que constitúe a organización mínima ou básica destes municipios, organización que poderá ser complementada pola lexislación autonómica e os propios Regulamentos orgánicos das Entidades Locais:

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

- O Pleno, que se integra polo Alcalde e todos os Concelleiros, como órgano de máxima representación política dos cidadáns, foro de debate das grandes políticas e decisións estratéxicas municipais. Na súa configuración poden expoñerse as seguintes novidades:
 - Nas súas sesións poden intervir os membros da Xunta de Goberno local que non teñan a consideración de Concelleiros, se ben non poderán emitir voto na adopción de acordos plenarios.
 - Disporá de Comisións, integradas polos membros que designen os grupos políticos en proporción ao número de concelleiros que teñan no Pleno. As Comisións son posibles destinatarias, ademais, de competencias delegadas polo Pleno.
 - As súas atribucións son principalmente normativas e de control e fiscalización dos órganos de goberno. Asígnanselles tamén todas aquelas decisións de singular relevancia, como a participación en organizacións supramunicipais, a creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariais e sociedades mercantís, ou a denominación e división do municipio en Distritos. Algunhas destas funcións son delegables, pero unicamente nas Comisións; é dicir, non no Alcalde nin na Xunta de Goberno. As súas funcións executivas pasan a ser competencia da Xunta de Goberno local.
- O Alcalde, como Presidente da Corporación, é o principal órgano de dirección política, goberno e administración municipal e ostenta o tratamento de Excelencia. Como principais novidades, poden sinalarse:
 - O Alcalde pode delegar a convocatoria das sesións e a presidencia do Pleno noutro Concelleiro, pero permanece indelegable a potestade de dirimir os empates co seu voto de calidade.
 - A maior parte das súas funcións executivas pasan tamén a ser competencia da Xunta de Goberno local.
- Os Tenentes de Alcalde non experimentan variación, son nomeados polo Alcalde de entre os Concelleiros que formen parte da Xunta de Goberno local, para substituílo pola orde do seu nomeamento en caso de vacante, ausencia ou enfermidade. Recóllese pola Lei o tratamento honorífico de Ilustrísima.
- A Xunta de Goberno Local (antiga Comisión de Goberno), presenta importantísimas novidades respecto á súa equivalente nos municipios de réxime común, tanto na súa composición como nas súas atribucións:
 - Poden formar parte da Xunta persoas que non ostenten a condición de Concelleiro, nomeados polo Alcalde, ata un máximo dun terzo dos seus membros.
 - A Secretaría será exercida por un dos seus membros electivos.
 - Recibe como propias a maior parte de competencias executivas que antes correspondían ao Alcalde e ao Pleno, como outorgar licenzas, a xestión económica, a xestión de persoal, as contratacións e concesións, o alleamento e adquisición do

patrimonio ou a concertación de operacións de crédito. Tamén recibe atribucións novas, como aprobar os proxectos de regulamentos e ordenanzas, o proxecto de orzamento e os proxectos de ordenación urbanística. Algunhas destas competencias poden ser delegadas en calquera dos seus membros ou en certos órganos Directivos: Coordinadores Xerais e Directores Xerais.

- Órganos Directivos: A Lei define como órganos directivos necesarios nestes municipios, os Coordinadores Xerais, dependentes dos membros da Xunta de Goberno Local, e os Directores Xerais que culminan a organización administrativa dentro de cada unha das grandes áreas de goberno, como órganos intermedios entre o nivel político e o funcional, cuxos titulares, agás excepcións, han de ser funcionarios con titulación superior. Tamén ten esta consideración o titular da Asesoría Xurídica e, no seu caso, o titular do órgano de xestión tributaria. Finalmente, tamén teñen o carácter de órganos directivos o titular do Órgano de apoio á Xunta de Goberno Local e ao seu Concelleiro Secretario, o Secretario Xeral do Pleno e o Interventor Xeral Municipal. Estes tres últimos deberán ser funcionarios da Administración local con habilitación de carácter nacional.
- Os Distritos, para o impulso e desenvolvemento da participación cidadá na xestión dos asuntos municipais. Corresponde ao Pleno a determinación do seu número e a súa creación. Estarán presididos por un Concelleiro nomeado polo Alcalde, e deben xestionar unha porcentaxe mínima dos recursos orzamentarios da Corporación.
- O Consello Social da Cidade, integrado por representantes das organizacións económicas, sociais, profesionais e de veciños, con funcións consultivas e de emisión de informes e propostas en materia de desenvolvemento local e planificación estratéxica.
- O Órgano ou órganos de xestión económico-financieira e orzamentaria, para o desenvolvemento das funcións de orzamentación, contabilidade, tesourería e recadación.
- O Órgano para a resolución das reclamacións económico-administrativas, con funcións de coñecemento e resolución de reclamacións sobre actos de xestión, liquidación, recadación e inspección de tributos e ingresos de dereito público do Concello, baseado nos principios de celeridade, gratuidade e independencia, para fortalecer a garantía dos dereitos dos cidadáns neste ámbito e reducir litixiosidade ante os Tribunais.
- O Órgano de Xestión Tributaria, se o Pleno procede á súa creación, para a consecución dunha xestión integral do sistema tributario municipal, con competencias propias de xestión, liquidación, inspección e recadación voluntaria e executiva de tributos, revisión de actos tributarios, tramitación e resolución de expedientes sancionadores.

Finalmente, a evolución da calidade de vida nestes municipios coñecerase e analizarase mediante indicadores nun Observatorio Urbano, creado polo Goberno, dependente do Ministerio de Administracións Públicas.

Malia o grande avance que supuxo esta Lei, como xa se adiantou anteriormente, o proceso de adecuación das Entidades Locais á consolidación do Estado Autonómico e á configuración da Administración Pública do século XXI, requiría a elaboración dunha nova Lei Regu-

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

ladora das Bases de Réxime Local, capaz de dar resposta ás necesidades e demandas das Entidades Locais e dos cidadáns que nelas residen.

Así o recoñeceu a propia norma na súa exposición de motivos, onde, á vez que xustifica o carácter inaprazable e ineludible da reforma, admite que o obxectivo último debe ser a confección dunha nova lei básica.

As dúas grandes forzas políticas, PP e PSOE, fixéronse eco desta petición nos seus programas electorais para as eleccións xerais de 14 de marzo de 2004.

No Programa electoral do PP incluíase un compromiso de modernización do réxime xurídico aplicable á totalidade das entidades locais, mediante unha nova Lei Reguladora das Bases do Réxime Local.

Pola súa parte, o PSOE recoñecía que tras dezanove anos de vixencia da Lei de Bases do Réxime Local, era preciso adaptar a realidade normativa municipal ao marco asentado do Estado das Autonomías mediante a construción dun novo modelo de Goberno Local. Para iso, propoñía, entre outras medidas, a elaboración dun Libro Branco para a reforma do réxime local e do seu financiamento, coa participación de Concellos, Comunidades Autónomas, representantes dos Grupos Parlamentarios e de expertos.

Poucos días antes dos comicios, no BOE de 9 de marzo de 2004, publícase o Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, polo que se aproba o texto refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais.

Este texto integra a Lei 39/1988, de 28 de decembro, tanto o seu articulado como as disposicións adicionais e transitorias cuxa incorporación resulta pertinente, determinadas disposicións adicionais e transitorias da Lei 51/2002, de 27 de decembro e as modificacións introducidas pola Lei 62/2003, de 30 de decembro, de medidas fiscais, administrativas e da orde social.

Esta habilitación ten por finalidade dotar de maior claridade ao sistema tributario e financeiro aplicable ás entidades locais contribuíndo con iso a aumentar a seguridade xurídica da Administración tributaria e, especialmente, dos contribuíntes. Porén, limitase á mera formulación dun texto único, sen conter autorización ningunha para regularizar, aclarar e harmonizar os textos legais que refunde.

Tras a vitoria do PSOE nas eleccións xerais, e moi pouco despois da formación do novo Goberno, mediante Orde do Ministerio de Administracións Públicas de 27 de xullo de 2004 constitúese a Comisión para a elaboración do Libro Branco sobre a Reforma do Goberno Local, presidida polo Secretario de Estado de Cooperación Territorial e integrada por 19 membros, funcionarios, profesores universitarios e representantes das entidades locais.

A Orde recoñece que, sen prexuízo dos seus aspectos positivos, a regulación do réxime local democrático en España manifestou insuficiencias e disfuncionalidades en numerosos extremos, froito en boa medida da extraordinaria evolución que os gobernos locais españois experimentaron nas dúas últimas décadas.

Considera que é necesario efectuar unha profunda reflexión sobre o papel dos gobernos locais na España do século XXI, que conduza a unha nova Lei de Bases do Goberno e a

Administración Local, que aborde todos os aspectos básicos do devandito nivel de poder territorial, adaptándoos ás actuais necesidades e expectativas.

Dado que esta materia afecta de maneira esencial á estrutura territorial do Estado, estima indispensable efectuar todos os esforzos necesarios para acadar o maior consenso posible, dando participación a todas as forzas políticas parlamentarias, ás asociacións e federacións de entidades locais, ás Comunidades Autónomas e ao Consello de Europa.

A Comisión desenvolveu unha ampla tarefa desde setembro de 2004 ata xaneiro de 2005, data na que se presentaba o primeiro borrador.

Durante os meses seguintes o documento foi obxecto dun amplo proceso de consulta. Con todas as achegas realizadas, a Comisión redactou a versión final do documento, que se presenta en xullo de 2005 polo Ministro de Administracións Públicas e remítese ás Comisións parlamentarias de Administracións Públicas do Congreso e de Entidades Locais do Senado.

O Libro Branco fai unha análise detallada da situación do goberno local arredor de tres grandes eixes. En primeiro lugar, as competencias; en segundo lugar, os niveis intermedios de goberno, e por último, a organización e funcionamento.

O documento considera que a posición que a Constitución outorga ao municipio só é viable se este, ademais de dereito a intervir en todos os asuntos que afecten á comunidade local, conta cun ámbito competencial propio. Para iso propón fundir os artigos 25 e 26 da Lei de Bases de Réxime Local nunha lista actualizada de competencias mínimas.

No segundo grande ámbito, o da intermunicipalidade, a suxestión é deseñar un modelo que sirva para manter as competencias locais, pero que á vez faga compatible o papel da provincia coa competencia das comunidades autónomas en materia de ordenación e organización do seu territorio.

Respecto ao terceiro bloque, o dedicado ao sistema de goberno local, apóstase por unha diferenciación máis clara entre as funcións do pleno e as do alcalde e os demais órganos que integren o executivo local, así como pola conveniencia de incrementar o campo de acción da potestade de autoorganización local acompañada dun axeitado desenvolvemento da función de oposición e de control do goberno.

Sobre a base destas recomendacións, en xullo de 2006, preséntase no Consello de Ministros o Informe do Ministerio de Administracións Públicas sobre o anteproxecto de Lei Básica do Goberno e da Administración Local.

Negociado coa Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP) e cos representantes das Comunidades Autónomas na Conferencia Sectorial de Asuntos Locais, establece os principios mínimos comúns que regulan o funcionamento dos entes locais en España, respectando o ámbito competencial autonómico e a potestade de autoorganización das entidades locais.

A norma desenvolve o principio de autonomía local establecido na Constitución e na Carta Europea, polo que se podería considerar como o Estatuto de Autonomía dos municipios.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

O obxectivo fundamental que persegue a norma é dotar aos Entes Locais de competencias claras e de recursos suficientes. Para iso:

1. Recoñécese a natureza política da autonomía local, a partir do pleno respecto ao principio democrático do que emanan os gobernos locais.
2. Delimítase o ámbito competencial propio dos gobernos locais, tendo en conta o noso modelo territorial.
3. Configúrase a potestade normativa local como expresión dun goberno democrático, que ten a súa xustificación directa na propia Constitución.
4. Regúlase un modelo de intermunicipalidade no que a provincia non é algo distinto dos municipios, senón que forma parte da mesma comunidade política local.
5. Introdúcese un sistema de goberno local máis operativo e eficiente, partindo do principio de que este debe responder á dinámica entre maioría e minoría.
6. Clarifícanse os dereitos políticos dos membros dos entes locais, a través dun Estatuto dos cargos representativos locais.
7. Recóllense principios fundamentais para a mellora do financiamento local, especialmente o de autonomía financeira.
8. Impúlsase a participación cidadá mediante a incorporación do Estatuto do Veciño.
9. Artículase mellor a cooperación interadministrativa, de maneira que se garanta unha participación axeitada dos entes locais na toma de decisións que lles afecten, ao tempo que se recoñece a capacidade de interlocución da FEMP.
10. Impúlsanse as formulacións relativas á igualdade de xénero, tanto na redacción do texto como a través da inclusión de medidas que fomentan a participación e a integración das mulleres no ámbito do goberno e a administración local.

Porén, unha vez aprobados os Estatutos de Autonomía de segunda xeración, o Anteproxecto déixase esquecido nalgún caixón.

A severa crise económica e financeira e a necesidade de garantir o principio constitucional de estabilidade orzamentaria, obrigan ao novo goberno constituído tras as eleccións xerais de 2011, a abordar indefectiblemente unha reforma en profundidade da normativa básica en materia de administración local.

O Programa Nacional de Reformas 2012, tras un diagnóstico da situación, identifica as medidas que cómpre adoptar.

Considera que o actual cadro competencial da administración local resulta indefinido e confuso, non garantíndose a inexistencia de duplicidades e que as Entidades Locais fosen asumindo ao longo do tempo competencias máis alá das establecidas na súa normativa reguladora, o que supuxo cargas orzamentarias moi elevadas, non acompañadas dun axeitado financiamento.

Esta situación contribuíu a que algunhas Entidades Locais se enfrontan a un problema estrutural de financiamento, potenciado e agravado coa crise económica.

Para superar estes desequilibrios e contribuir á estabilidade formúlense as seguintes medidas que se deben acometer: delimitar as competencias da Administración Local para eliminar duplicidades e garantir un financiamento sostible das Entidades Locais.

Sobre esta base, xéstase a Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local que se publica no BOE de 30 de decembro de 2013.

Referireime a esta norma dunha maneira máis sucinta dado que polo pouco tempo que leva en vigor carece aínda dun estudo doutrinal profuso.

En primeiro lugar hai que destacar que se trata dunha lei conxuntural, froito da situación de crise económica, que non se configura propiamente como un desenvolvemento da organización territorial do Estado senón que ten unha vocación de axuste económico. De feito, foi patente o temor dentro do mundo municipalista a que a mesma conducira, como pasara noutros países europeos, a unha importante redución do número de entes locais.

Esta circunstancia provocou que esta lei sexa unha das máis debatidas da democracia, con múltiples borradores para acadar o maior consenso posible e diversos cambios na tramitación parlamentaria.

A nova norma modifica, esencialmente, a Lei 7/1985, de 2 de abril, Reguladora das Bases do Réxime Local e o texto refundido da Lei Reguladora das Facendas Locais.

Persegue, segundo o seu preámbulo, catro obxectivos fundamentais:

- Clarificar as competencias municipais baixo o principio de “unha Administración, unha competencia” para evitar duplicidades.
- Racionalizar a estrutura organizativa da Administración Local, de acordo cos principios de eficiencia e equilibrio orzamentario.
- Garantir un control financeiro e orzamentario máis rigoroso.
- Favorecer a iniciativa económica privada evitando intervencións administrativas desproporcionadas.

Para a súa consecución introduce, entre outras, as seguintes novidades:

- Defínense con precisión as competencias que deben ser desenvolvidas pola Administración Local, diferenciándoas das competencias estatais e autonómicas. Para iso, enuméranse nunha listaxe as materias respecto das cales os municipios han de exercer, en todo caso, competencias propias, establecéndose unha reserva formal de lei para a súa determinación, así como unha serie de garantías para a súa concreción e exercicio. As entidades locais só van poder exercer competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración Pública.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

- Establécense restricións á delegación de competencias estatais ou autonómicas. A delegación deberá ir acompañada, en todo caso, do correspondente financiamento e a súa duración non poderá ser inferior aos 5 anos.
- Refórzase o papel das Deputacións Provinciais, Cabidos, Consellos insulares ou entidades equivalentes, que van asumir a coordinación de determinados servizos mínimos así como novas funcións respecto dos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes e van participar activamente na elaboración e seguimento dos plans económico-financeiros e nos labores de coordinación e supervisión dos procesos de fusión de municipios.
- Introdúcense medidas concretas para incentivar a fusión voluntaria de municipios: incremento do seu financiamento, preferencia na asignación de plans de cooperación local ou de subvencións ou dispensa na prestación de novos servizos obrigatorios como consecuencia do aumento poboacional.
- Suprímese ás entidades locais de ámbito territorial inferior ao municipio da listaxe do art. 3 que identifica ás entidades territoriais que integran a Administración Local e configúraas como formas de xestión desconcentrada dos municipios carentes de personalidade xurídica. Non obstante, permite que as existentes no momento da entrada en vigor da Lei manteñan a súa personalidade xurídica e a súa condición de entidade local, aínda que prevé a disolución das mesmas se con data de 31 de decembro de 2014 non presentan as súas contas ante os organismos correspondentes do Estado e da Comunidade Autónoma.
- Establécense restricións á creación de novos municipios.
- Limítanse as retribucións dos membros das entidades locais, o número de cargos públicos con dedicación exclusiva e o persoal eventual.
- Inclúense medidas para controlar a actividade e racionalizar os órganos de goberno do sector público local, á vez que se prohíbe a creación de entidades instrumentais de segundo nivel e se obriga á disolución das xa existentes.
- Establécese a obriga de determinar o custo efectivo dos servizos que prestan as entidades locais e a súa remisión ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas para a súa publicación.
- Refórzase o papel da función interventora nas Entidades Locais e a independencia dos funcionarios con habilitación de carácter nacional que prestan os seus servizos nas mesmas.
- Limítase o uso de autorizacións administrativas para iniciar unha actividade económica a casos nos que a súa necesidade e proporcionalidade queden claramente xustificadas e suprímense os monopolios municipais que viñan herdados do pasado e que recaen sobre sectores económicos puxantes na actualidade.
- Dáse un novo impulso aos obxectivos e mandatos da vixente Lei de Igualdade de Oportunidades, Non Discriminación e Accesibilidade Universal de 2003.

A maior parte das Comunidades Autónomas xa aprobaron normas de medidas urxentes para a aplicación no seu territorio da recente lexislación:

– Galicia:

Lei 5/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración local.

– País Vasco:

Circular de 11 marzo 2014, da Directora de Relacións coas Administracións Locais e Rexistros Administrativos, referente ao sistema de ordenación das competencias municipais e ao réxime foral vasco, tras a entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.

Norma Foral 13/2014, de 17 de novembro, sobre a singularidade foral na aplicación das medidas de racionalización e sostenibilidade da Administración Local no Territorio Histórico de Guipúzcoa.

– A Ríoxa:

Lei 2/2014, de 3 de xuño, de medidas para a garantía e a continuidade dos servizos públicos na Comunidade Autónoma da Ríoxa.

– Aragón:

Circular 1/2014 da Dirección Xeral de Administración Local do Goberno de Aragón, sobre o réxime xurídico competencial dos municipios aragoneses tras a entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local que modifica a Lei 7/1985, Reguladora de Bases de Réxime Local.

– Cataluña:

Decreto Lei 2/2014, de 10 de xuño, de modificación da Lei 31/2010, de 3 de agosto, da Área Metropolitana de Barcelona.

Decreto Lei 3/2014, de 17 de xuño, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación en Cataluña da Lei 27/2013, de 27 de decembro, non validado polo Parlamento e, polo tanto, derrogado en data 25 de xullo de 2014.

Decreto Lei 4/2014, de 22 de xullo, polo que se establecen medidas urxentes para adaptar os convenios, os acordos e os instrumentos de cooperación subscritos entre a Administración da Generalitat e os entes locais de Cataluña á disposición adicional novena da Lei 27/2013.

– Illas Baleares:

Decreto Lei 2/2014, de 21 de novembro, de medidas urxentes para a aplicación nas Illes Balears da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración local.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

– Comunidade Valenciana:

Circular de 18 de xuño de 2014, da Dirección Xeral de Administración Local, sobre o novo réxime competencial contemplado na Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.

– Rexión de Murcia:

Lei 6/2014, de 13 de outubro, de medidas urxentes para a garantía e continuidade dos servizos públicos na Comunidade Autónoma da Rexión de Murcia, derivada da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.

– Comunidade de Madrid:

Lei 1/2014, de Adaptación do Réxime Local da Comunidade de Madrid á Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.

– Castela e León:

Decreto-Lei 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urxentes para a garantía e continuidade dos servizos públicos en Castela e León, derivado da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local.

Circular de 1 de abril de 2014, da Viceconselleira de Administración e Goberno do Territorio, relativa ao sistema competencial e outras cuestións derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local

– Estremadura:

Decreto Lei 3/2014, de 10 de xuño, polo que se modifica a Lei 17/2010, de 22 de decembro, de mancomunidades e entidades locais menores de Estremadura.

– Andalucía:

Decreto-lei 7/2014, de 20 de maio, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local.

Porén, e malia o aparente consenso acadado, multitude de Concellos presentaron un conflito en defensa da autonomía local e varios recursos de inconstitucionalidade foron xa admitidos a trámite polo Pleno do Tribunal Constitucional, os promovidos por máis de 50 deputados, integrantes dos Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, A Esquerda Plural; Unión Progreso e Democracia e Mixto, pola Asemblea de Estremadura, polo Consello de Goberno e o Parlamento de Andalucía, polo Consello de Goberno do Principado de Asturias, polo Goberno e o Parlamento de Cataluña, polo Parlamento de Navarra e polo Goberno de Canarias.

Podemos concluir que nos atopamos ante unha lei fundamentada máis en principios de eficiencia, austeridade e sostenibilidade financeira que nos que tivesen primado noutras circunstancias, de aí que un dos aspectos que máis se cuestiona é o de se se respecta o principio constitucional de autonomía local.

regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Sumario/Summary

ARTÍCULOS**ARTICLES****AROSO DE ALMEIDA, Mário**

A organização do poder local no ordenamento jurídico português. 331
The organization of the local power in the Portuguese legal law

BAHILLO VARELA, Raquel B.

La 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 347
The Law 5/2014, of the 27th of May, of urgent measures derived from the coming into force of the Law 27/2013, of the 27th of December, of Rationalization and Sustainability of the Local Administration

BOCOS REDONDO, Pedro

Las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales tras la reforma local. 371
The retributions of the members of the local corporations after the local reform

CAMPOS ACUÑA, M^a Concepción

El mapa competencial tras la reforma: de la autonomía local a la racionalización 387
The competence map after the reform: of the local autonomy to the rationalization

DAPENA GÓMEZ, María

La reforma del régimen local: su impacto en las actividades de planificación y gestión de los recursos humanos en las entidades locales de Galicia 419
The reform of the local regime: his impact in the activities of planning and management of the human resources in the local entities of Galicia

DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro	
La fusión de ayuntamientos, con especial referencia a Galicia	449
<i>The merger of municipalities, with special reference to Galicia</i>	
DI BENATTI GALVÃO, Ciro	
La contemporaneidad y los desafíos del régimen jurídico de la organización de la Administración Pública Local	481
<i>The organization of Public Administration its contemporaneity and its challenges</i>	
FERNÁNDEZ LEICEAGA, Xoaquín	
La reforma de la Administración local, una oportunidad perdida	493
<i>The reform of the local Administration, a lost opportunity</i>	
FRANCO FERRARI, Giuseppe	
La dimensión de los Ayuntamientos en Italia y la laboriosa evolución del instituto de la fusión entre ayuntamientos.	499
<i>The dimension of the councils in Italy and the laborious evolution of the institute of the merge among councils</i>	
MIGUEZ MACHO, Luis	
Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local	513
<i>Local powers after the Act of rationalization and sustainability of local Government</i>	
SANTIRSO FERNÁNDEZ, Miguel Ángel	
La supervivencia de las mancomunidades en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local	549
<i>The survival of the associations in the Law 27/2013, of rationalization and sustainability of the local Administration</i>	
SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.	
Competencias de la Administración local sobre transportes urbanos: situación actual y perspectivas de futuro ante la reforma del régimen local de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre	569
<i>Competences of the local Administration on urban transports: current location and perspectives of future in front of to reform of the local regime of the Law 27/2013, of the 27th of December</i>	
TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ CONDE, Pablo	
Una aproximación histórica al régimen local en España.	625
<i>A historical approach to the local regime in Spain</i>	
Proceso de selección e avaliación dos orixinais. Normas de publicación	659
Proceso de selección y evaluación de los originales. Normas de publicación . . .	663
Selection and evaluation process of originals. Publication requirements	667

Regap

Artículos

A organización do poder local no ordenamento xurídico portugués

A organização do poder local no ordenamento jurídico português

The organization of the local power in the Portuguese legal law



MÁRIO AROSO DE ALMEIDA

Professor da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa e da Faculdade de Direito da Universidade Nova de L (Portugal)
malmeida@porto.ucp.pt

Recibido: 21/05/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local e debate

1. O artigo 6º da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) consagra o princípio da descentralização da administração pública. Resulta deste princípio que o ordenamento jurídico não confia o exercício da função administrativa apenas ao Estado e às entidades que dele dependem —ou seja, à Administração estadual—, mas também a outras pessoas colectivas de substrato populacional, cuja existência supõe o reconhecimento a certas comunidades do direito de prosseguirem os seus próprios interesses através de pessoas colectivas dotadas de órgãos eleitos e, por isso, representativos das respectivas populações¹.

Estas pessoas colectivas correspondem a formas de Administração autónoma em relação ao Estado, porque este não possui poderes de direcção ou superintendência em relação a elas, mas apenas dispõe de poderes de tutela de estrita legalidade, que apenas existem nos casos em que a lei expressamente os prevê e que em caso algum compreendem o poder de revogar decisões ou adoptar decisões em substituição².

Em traços gerais, a Administração Pública portuguesa está, assim, organizada do modo que se passa a descrever³.

1 Em geral sobre o tema da descentralização administrativa, e sua concretização designadamente no plano da administração local, cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3ª edição, ed. Almedina, Coimbra, 2006, pp. 873 segs.

2 Em geral sobre o tema da administração autónoma na organização administrativa portuguesa, cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 419 segs.

3 Para mais desenvolvimentos, cfr., em geral, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 211 segs.

a) Administração estadual

O Estado é a principal pessoa colectiva pública e desempenha a função administrativa através de um amplo conjunto de serviços, constituídos por funcionários e agentes dependentes do Governo. O Governo é o órgão superior da administração pública do Estado, pelo que, nos termos dos artigos 182º e 199º da CRP, é o órgão que, no âmbito do Estado, responde, em termos gerais, pelo exercício da função administrativa, de garantir a execução das leis e a satisfação das necessidades colectivas.

Para o efeito, o Governo exerce, segundo a terminologia da CRP, um poder de direcção sobre a administração directa do Estado e um poder de superintendência sobre a administração indirecta do Estado (cfr. artigo 199º, alínea d), da CRP), sendo que a *administração directa do Estado* consiste no conjunto dos serviços do Estado, que se estruturam em Ministérios, hierarquicamente subordinados ao Governo; e a *administração indirecta do Estado* é constituída pelos *institutos públicos* e pelas *empresas públicas* que dependem do Estado.

b) Administração regional

De acordo com o n.º 1 do artigo 6º da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), o Estado Português “é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”.

Decorre deste preceito que o Estado Português não é um Estado Federal, mas um Estado unitário. Comporta, contudo, o chamado “regime autonómico insular”. Refere, a este propósito, o n.º 2 do mesmo artigo 6º que “os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio”. A matéria é, depois, detalhadamente regulada nos artigos 225º a 234º da CRP.

Diz-se, por isso, que o Estado Português é um Estado unitário, mas parcialmente regional, na medida em que, nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, existe um fenómeno de descentralização político-administrativa, do qual resulta que em cada um dos arquipélagos existe um parlamento, a Assembleia Legislativa Regional, dotado do poder de emanar actos legislativos para a prossecução dos interesses das respectivas regiões, e um Governo regional, que é o órgão executivo regional, órgão superior da administração pública da Região.

As *Regiões Autónomas* são, assim, pessoas colectivas de direito público, sediadas no território dos arquipélagos dos Açores e da Madeira e dotadas de Estatutos Político-Administrativos próprios (cfr. artigo 226º da CRP). Cada uma delas dispõe de uma Assembleia Legislativa e de um Governo (artigo 231º da CRP), e, portanto, de poderes legislativos e políticos próprios (auto-governo), ao lado dos quais surgem os poderes administrativos (cfr. artigo 227º da CRP). Como, em cada Região Autónoma, a função administrativa é, portanto, exercida por um Governo próprio, o Estado não exerce quaisquer poderes de tutela sobre a actividade administrativa presidida por cada Governo Regional.

c) Administração local

As *Autarquias Locais* são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos e sediadas em diferentes parcelas ao longo de todo o território nacional, tanto do continente, como dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas (cfr. artigo 235º da CRP).

Existem duas categorias de autarquias locais.

Os *Municípios*, que visam a prossecução de interesses das comunidades radicadas nas áreas dos *concelhos*. Os principais órgãos do Município são a Assembleia Municipal, que aprova o programa de actividades e o orçamento anuais do Município, fiscaliza a actividade da Câmara Municipal, emite regulamentos (as posturas), estabelece tributos (as derramas) e decide sobre as questões mais importantes; a Câmara Municipal, que executa as deliberações da Assembleia Municipal, gere o pessoal e o património municipais e dirige os serviços municipais; e o Presidente da Câmara Municipal, que, para além de presidir às reuniões de Câmara, exerce, nos termos da lei, um amplo conjunto de competências próprias.

As *Freguesias*, que visam a prossecução de interesses das comunidades radicadas em áreas de menor dimensão do que a dos concelhos e cujos principais órgãos são a Assembleia de Freguesia e a Junta de freguesia. A Freguesia surge na sequência da reforma liberal da estrutura do poder local, que ocorreu nos anos 30 do século XIX, como uma forma de compensar a extinção de grande número de municípios, que fez com que em Portugal passasse a existir um número de municípios muito inferior àquele que, por exemplo, ainda hoje existe em Espanha.

A CRP prevê ainda a existência de *Regiões Administrativas*, que visariam a prossecução de interesses de comunidades radicadas em áreas de maior dimensão do que a dos concelhos e cujos principais órgãos seriam a Assembleia Regional e a Junta Regional. Apenas existe, porém, uma Lei-Quadro tendente à sua instituição nos termos constitucionais, sendo que a CRP faz depender a instituição em concreto desta categoria de autarquias locais do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores em referendo de alcance nacional e relativo a cada área regional (cfr. artigos 255º a 262º da CRP).

d) Administração associativa – em particular, as áreas metropolitanas

As *Associações Públicas* são pessoas colectivas públicas de tipo associativo, que podem resultar da associação de outras pessoas colectivas públicas ou ser criadas para assegurar a prossecução de interesses públicos que coincidem com os interesses de determinadas comunidades de pessoas. É o que sucede com as Ordens e as Câmaras profissionais, que são pessoas colectivas de direito público instituídas para garantir a idoneidade dos membros de classes profissionais cuja actividade é considerada de interesse público (como é o caso dos médicos, advogados, farmacêuticos, etc.)

Como não podia deixar de ser, são, entretanto, reconhecidos em Portugal as especificidades das áreas metropolitanas e os problemas que nelas se colocam, do ponto de vista da necessidade de articulação das políticas de planeamento urbanístico, de habitação, de

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

transportes colectivos, etc., para melhor servir as populações dos municípios abrangidos pelas áreas metropolitanas⁴.

No plano organizativo, o legislador português procurou dar resposta ao fenómeno através da instituição de um sistema de associação de municípios, que não perdem a sua individualidade, mas se associam no propósito de cooperarem para a resolução de problemas comuns. Não se optou, assim, pela criação de uma autarquia local de âmbito supramunicipal, investida de uma parcela dos poderes dos municípios, mas pela instituição de associações públicas, que resultam da associação dos municípios por elas abrangidos e visam a prossecução de interesses comuns a esses municípios⁵.

As áreas metropolitanas são dotadas de um órgão deliberativo, a assembleia metropolitana, e de um órgão executivo, a junta metropolitana. A assembleia metropolitana é constituída por 55 membros eleitos, de entre os seus membros, pelas assembleias municipais dos municípios que integrem a área metropolitana. A junta metropolitana é o órgão representativo das câmaras municipais dos municípios que integram a área metropolitana, sendo constituída por todos os presidentes das câmaras municipais de cada um dos municípios integrantes, que elegem, de entre si, um presidente e dois vicepresidentes.

As áreas metropolitanas dispõem de quadro de pessoal próprio, aprovado pelas respectivas assembleias, sob proposta da junta metropolitana. O plano de acção e o orçamento da área metropolitana são submetidos pela junta metropolitana à aprovação da assembleia metropolitana no decurso do mês de Novembro. As contas das áreas metropolitanas estão sujeitas a apreciação e julgamento pelo Tribunal de Contas, nos termos da respectiva lei de organização e processo. As áreas metropolitanas têm património e finanças próprios, estando proibidas de proceder a transferências financeiras para os municípios seus associados ou apoiar financeiramente investimentos de interesse estritamente municipal.

Em bom rigor, em Portugal, existem apenas duas áreas com verdadeira dimensão metropolitana: a área metropolitana de Lisboa e a área metropolitana do Porto. Por este motivo, a *área metropolitana de Lisboa* e de *área metropolitana do Porto* são reguladas pela Lei n.º 46/2008, de 27 de Agosto, como uma forma de associação obrigatória do conjunto dos municípios que nela são legalmente identificados, de existência legalmente imposta. As deliberações dos órgãos das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, adoptadas dentro do âmbito das suas competências, vinculam os municípios que as integram, não carecendo de ratificação dos órgãos respectivos.

De acordo com o artigo 4º da Lei n.º 46/2008, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto destinam-se à prossecução dos seguintes fins públicos: participar na elaboração dos planos e programas de investimentos públicos com incidência na área metropolitana; promover o planeamento e a gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; articular os investimentos municipais de carácter metropolitano; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN); participar, nos termos da lei, na definição de redes de serviços e equipamentos de âmbito metropolitano; participar em entidades públicas de âmbito metropolitano, designadamente no domínio dos trans-

4 A propósito, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 616 e 619.

5 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 620, 624 e 631.

portes, águas, energia e tratamento de resíduos sólidos; e planejar a actuação de entidades públicas de carácter metropolitano.

Cabe igualmente às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto assegurar a articulação das actuações entre os municípios e os serviços da administração central nas seguintes áreas: redes de abastecimento público, infra-estruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; rede de equipamentos de saúde; rede educativa e de formação profissional; ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais; segurança e protecção civil; mobilidade e transportes; redes de equipamentos públicos; promoção do desenvolvimento económico e social; rede de equipamentos culturais, desportivos e de lazer. Cabe ainda às áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências que lhes sejam delegadas pelos municípios que as integram. A lei também prevê o exercício de atribuições transferidas pela Administração estadual e o exercício em comum de competências delegadas pelos municípios que as integram.

Em 2003, as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio, vieram, entretanto, introduzir outras formas de *áreas metropolitanas*, que podem resultar da livre associação de municípios ligados entre si por um nexo de continuidade territorial, para a melhor cooperação na prossecução dos seus fins comuns, configurando a figura como um género com duas espécies: as *grandes áreas metropolitanas* e as *comunidades urbanas*. As primeiras compreendem a um mínimo de 9 municípios, abrangendo uma população de, pelo menos, 350 000 habitantes; as segundas têm de integrar um mínimo de 3 municípios, com uma população de, pelo menos, 150 000 habitantes⁶.

A instituição em concreto de cada uma destas entidades depende do voto favorável das assembleias municipais dos municípios interessados, sob proposta das respectivas câmaras municipais, devendo ser formalizada por escritura pública. Após a integração numa área metropolitana, os municípios ficam obrigados a permanecer nela por um período de cinco anos, terminado o qual podem abandoná-la, mediante deliberação da respectiva assembleia municipal, aprovada por maioria de dois terços dos membros presentes.

Hoje, existem, assim, as *grandes áreas metropolitanas* do Minho, Aveiro, Viseu, Coimbra e Algarve; e as *comunidades urbanas* de Vale-e-Mar, Trás-os-Montes, Douro, Vale do Sousa, Beiras, Tâmega, Leiria, Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo⁷.

De acordo com o artigo 5º da Lei n.º 9/2003, de 13 de Maio, estas áreas metropolitanas são criadas para a prossecução dos seguintes fins públicos: articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal; planeamento e gestão estratégica, económica e social; gestão territorial na área dos municípios integrantes; e coordenação de actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas áreas de infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público, saúde, educação, ambiente, conservação da natureza e recursos naturais, segurança e protecção civil, acessibilidades e transportes, equipamentos de utilização colectiva, apoio ao turismo e à cultura, e apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer. A Administração central e os municípios podem, entretanto, contratualizar com as áreas metropolitanas a transferência de determinadas atribui-

6 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 624-625.

7 Cfr. ainda DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, p. 630.

ções específicas, mediante o pagamento de contrapartidas destinadas a cobrir os encargos decorrentes da prossecução dessas atribuições.

e) Administração indirecta

A chamada *Administração indirecta* é constituída pelos *institutos públicos* e pelas *empresas públicas*, que têm em comum a circunstância de serem pessoas colectivas que, de um modo ou de outro, dependem do Estado, de uma Região Autónoma ou de uma autarquia local.

Os *institutos públicos* são pessoas colectivas de direito público, de tipo institucional, com personalidade jurídica própria e uma estrutura interna hierarquizada, que são criados pelo Estado, por uma Região Autónoma ou por uma autarquia local para prosseguirem interesses que em princípio caberia prosseguir directamente à entidade que os criou, mas que se entendeu colocar a cargo de entidades de menor dimensão porque a eficaz prossecução desses interesses não se compadece com o peso burocrático da organização interna dos Ministérios.

De acordo com o regime introduzido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, o conceito de *empresa pública* compreende duas categorias de entidades: as sociedades comerciais de capitais públicos e de interesse colectivo que, embora criadas pelo Estado, por uma Região Autónoma ou por uma autarquia local, são constituídas segundo as regras do Direito Comercial e nas quais a entidade pública que as controla intervém na qualidade de accionista, no âmbito da assembleia geral de sócios, de acordo com as regras do Direito Comercial; e as chamadas *entidades públicas empresariais*, que também têm estrutura empresarial, desenvolvendo actividades económicas com fim lucrativo, mas que têm o estatuto de pessoas colectivas de direito público, que resulta do facto de estarem sujeitas a um regime específico de criação (que se processa por Decreto-Lei) e de organização interna que é regulado por normas de Direito público.

No que toca aos institutos públicos e às entidades públicas empresariais, o Governo (no caso do Estado), através do chamado *Ministro da tutela*, isto é, do Ministro responsável pela área em que a entidade desenvolve a sua actividade, o Governo Regional (no caso da Região Autónoma) ou a Câmara Municipal (no caso do Município) nomeiam e demitem os gestores destas entidades, definem a orientação geral da sua actividade, aprovam o plano de actividades e o orçamento para o ano seguinte e superintendem na respectiva actividade (cfr. artigo 199º, alínea d) da CRP), podendo traçar os objectivos a prosseguir através da emanção de instruções genéricas e de directivas (que fixam metas mas não impõem os meios a utilizar), exercer os poderes de tutela que a lei lhes confira (integrativa: poder de autorizar ou aprovar os actos da entidade tutelada; inspectiva; sancionatória; revogatória e substitutiva) e fiscalizar a legitimidade (legalidade e mérito) do exercício da respectiva actividade.

2. Ressalvada a situação específica das Regiões Autónomas sediadas nos arquipélagos dos Açores e da Madeira, são, assim, dois os principais patamares em que se desdobra a organização administrativa portuguesa em todo o conjunto do território nacional: a Administração estadual, que prossegue a satisfação das necessidades de âmbito nacional; e a Administração local, que resulta de um fenómeno de descentralização administrativa e prossegue a

satisfação de interesses comuns das populações radicadas em circunscrições territoriais de âmbito mais ou menos limitado⁸.

A autonomia do poder local é consagrada com especial intensidade na CRP, que a erige em limite material de revisão constitucional (cfr. artigo 288º, alínea n)) e a assume como um dos elementos estruturantes da organização política do Estado⁹. A matéria da autonomia local é objecto de especial atenção na economia do texto constitucional: desde logo referenciada, no artigo 6º, no âmbito dos princípios fundamentais da CRP, ela é circunstanciadamente consagrada no Título VIII da Parte III, que inscreve as autarquias locais como um dos componentes da organização do poder político¹⁰.

A democracia local concretiza-se na eleição directa, por sufrágio directo e universal, dos órgãos autárquicos representativos das populações locais. A CRP também admite, entretanto, no seu artigo 240º, a realização de referendos, dirigidos a consultar directamente as populações sobre questões de interesse local da “competência exclusiva dos órgãos das autarquias locais”. Deste modo se evita o risco da intromissão das autarquias locais, através da via referendária, no âmbito das competências dos órgãos da Administração estadual¹¹.

Essencial à autonomia do poder local é, entretanto, a extensão muito limitada com que é admitido o exercício de poderes de tutela do Estado sobre as autarquias locais. Na verdade, o Estado exerce poderes muito limitados de tutela sobre a actividade administrativa desenvolvida pelas autarquias locais.

De acordo com o artigo 242º da CRP, a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei. Ora, só em casos pontuais a lei faz depender certas decisões dos órgãos locais de autorização ou aprovação do Governo. Por outro lado, a Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto, que regula a matéria em termos gerais, não impõe às autarquias locais qualquer dever de informação em relação ao Estado, mesmo no que respeite às decisões mais importantes, nem consagra a possibilidade do exercício, por parte deste, de poderes de fiscalização das decisões concretas dos órgãos autárquicos, mas apenas prevê a realização de inspecções e sindicâncias, de incidência genérica, dirigidas a verificar da conformidade à lei da globalidade da actuação autárquica.

Quando das inspecções e sindicâncias realizadas resultem indícios da prática de irregularidades graves, o Governo participa as situações ao Ministério Público, ao qual compete a propositura, junto dos tribunais administrativos, de acções dirigidas a obter a dissolução dos órgãos colegiais ou a perda de mandato dos titulares de órgãos autárquicos. Embora o artigo 242º da CRP não parecesse exigí-lo, a lei optou, assim, pela integral jurisdicionali-

8 Cfr., por todos, com outras referências, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito*.

9 Cfr., por todos, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, Coimbra, ed. Coimbra Editora, 2007, pp. 444-445.

10 Para mais desenvolvimentos, cfr., por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, ed. Coimbra Editora, 1993, pp. 211 segs.

11 Em geral sobre o tema, cfr., por todos, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 272 segs.

zação das medidas tutelares sancionatórias, com o que, em termos efectivos, circunscreve praticamente o controlo tutelar autárquico à tutela inspectiva¹².

3. A autonomia do poder local compreende o poder normativo ou regulamentar. Como estabelece o artigo 241º da CRP, as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio, nos limites da Constituição, da lei e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar¹³.

As principais matérias são reguladas pela lei, tendo as autarquias locais um campo limitado de intervenção normativo, circunscrito à execução das leis. Mas, para além do que é objecto de regulação legal, as autarquias locais dispõem de um amplo poder regulamentar próprio, que se estende a todas as matérias que respeitem aos interesses próprios das populações respectivas, e se concretiza na emanação dos chamados *regulamentos autónomos*, que são regulamentos independentes, isto é, regulamentos que não se reportam ao conteúdo de um acto legislativo anterior, mas apenas necessitam de lei atributiva da competência subjectiva e objectiva para a sua emissão: a chamada *lei habilitante*. A exigência de base legal para a emanação de regulamentos independentes autárquicos, que decorre do artigo 112º da CRP, parece satisfazer-se, porém, com a mera previsão dos poderes normativos dos órgãos autárquicos que constam das leis que, em termos gerais, regulam o quadro das atribuições e competências das autarquias locais, sem necessidade de lei que, caso a caso, as habilite à emanação de cada regulamento¹⁴.

Discute-se, entretanto, a questão da admissibilidade da emanação de regulamentos autónomos das autarquias locais em áreas de reserva de competência legislativa, designadamente em domínios que contendam com direitos, liberdades e garantias. Embora a questão seja controvertida, o entendimento hoje prevalecente parece ser o de que, em certas condições, as autarquias locais, no exercício do seu poder regulamentar próprio, podem emanar regulamentos autónomos em matéria de reserva de lei, designadamente quando estejam em causa direitos fundamentais, desde que intervenham apenas em relação a domínios periféricos ou a aspectos de pormenor, que deixem intocado o núcleo essencial dos direitos em causa¹⁵.

Mais controvertida ainda é a questão de saber se, à face dos princípios constitucionais da descentralização e da subsidiariedade, existe uma *reserva de regulamento autónomo*, que torne inconstitucionais as normas legais ou as normas regulamentares emanadas pela

12 Para mais desenvolvimentos, com outras referências, cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 501 segs.; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 882 segs.

13 Em geral sobre o tema dos regulamentos no ordenamento jurídico português, e, em particular, sobre o enquadramento dos regulamentos autónomos, cfr., por todos, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, "Os regulamentos no ordenamento jurídico português", in *Estudos comemorativos dos 10 Anos da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, vol. I, ed. Almedina, Coimbra, 2008, pp. 503 segs. e 523-525.

14 Cfr., por todos, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, "Autonomia regulamentar e reserva de lei", in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queiró*, Coimbra, 1984, p. 22; SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e autonomia contratual nos contratos administrativos*, ed. Almedina, Coimbra, 1987, p. 267.

15 Para o quadro do problema, cfr., com diferentes perspectivas, J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, pp. 21 segs.; SÉRVULO CORREIA, *op. cit.*, pp. 270 segs.; GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª ed., ed. Coimbra Editora, Coimbra, 1993, p. 895.

Administração estadual que ponham em causa o núcleo essencial de autonomia do poder regulamentar próprio que é constitucionalmente reconhecido às autarquias locais¹⁶.

Os regulamentos que o Governo possa emanar no exercício dos seus poderes de tutela (artº 242º da CRP) prevalecem, em todo o caso, sobre os regulamentos das autarquias locais. Esses regulamentos devem ser, porém, regulamentos de estrita execução da legislação sobre as autarquias locais, prevista no artigo 237º, n.º 1, da CRP. Com efeito, o artº 242º da CRP refere-se apenas a uma tutela de legalidade: ora, só a legislação prevista no artigo 237º, n.º 1, da CRP pode impor-se às autarquias locais no âmbito da respectiva autonomia.

4. A autonomia do poder local integra, nos termos constitucionais, a dimensão financeira. Como estabelecem os artigos 238º e 254º da CRP, as autarquias locais têm património e finanças próprias¹⁷.

A grande maioria das receitas das autarquias locais provém de transferências do Orçamento do Estado, que se processam de acordo com rigorosos critérios de repartição fixados pela Lei das Finanças Locais. A repartição das receitas entre o Estado e as autarquias locais concretiza-se, assim, de acordo com um modelo que privilegia as transferências do Estado, modelo esse que promove a equitativa repartição de recursos entre localidades mais ricas e mais pobres, mas limita a capacidade de adequação das receitas ao modelo de despesa¹⁸.

Os municípios também têm, entretanto, poder tributário, dispondo, assim, de receitas provenientes de tributos por eles impostos, nos termos fixados pela lei. A isto acresce o direito, que lhes é constitucionalmente reconhecido, de participarem nas receitas provenientes de certos impostos arrecadados pelo Estado. De harmonia com a Carta Europeia da Autonomia Local, a legislação portuguesa configura, com efeito, como receita própria dos municípios o produto dos impostos locais, assim como de certos impostos de âmbito nacional, na parte em que sejam cobrados na respectiva circunscrição territorial. Os municípios têm, assim, poder tributário, que se concretiza no poder de criarem impostos, nos termos e condições fixados na lei, e também lhes corresponde a titularidade da receita proveniente da arrecadação de certos impostos de âmbito nacional, no que respeita à quota-parte correspondente à receita cobrada na respectiva circunscrição territorial. A parcela mais significativa da receita tributária municipal provém precisamente dos impostos de âmbito nacional cuja receita, em cada circunscrição municipal, está legalmente reservada ao respectivo município¹⁹.

Por outro lado, as receitas próprias dos municípios incluem as provenientes da gestão do seu património e as cobradas, a título de *taxas, tarifas e preços*, pela prestação concreta de serviços públicos, pela utilização de bens do domínio público ou pela remoção de obstáculos jurídicos ao comportamento dos particulares, através da emissão de autorizações ou licenças²⁰.

16 Para a circunstanciada análise das questões controvertidas referenciadas no texto, com referências actualizadas, cfr., por todos, JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 485 segs.

17 A propósito, cfr., por todos, JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", in *Revista Jurídica da Universidade Portucalense* n.º 9 (2002), pp. 38 segs.

18 Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, pp. 460-461.

19 Para mais desenvolvimentos, cfr. JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", pp. 40 segs.

20 Para mais desenvolvimentos, cfr. ainda JOSÉ CASALTA NABAIS, "O quadro jurídico das finanças locais em Portugal", pp. 47 segs.

Uma das mais importantes manifestações da autonomia patrimonial das autarquias locais concretiza-se na faculdade de que dispõem os municípios de criarem empresas municipais e intermunicipais. De acordo com o vigente estatuto do sector empresarial local, decorrente da Lei n.º 53-f/2006, de 29 de Dezembro, estas empresas assumem o estatuto de sociedades comerciais, em conformidade com o Código das Sociedades Comerciais, e só podem desenvolver actividades correspondentes às atribuições das autarquias, com exclusão daquelas que revistam natureza exclusivamente administrativa ou não tenham viabilidade económica. Os eventuais défices destas empresas são contabilizados na dívida da correspondente autarquia local, de acordo com as regras de consolidação financeira, que visam impedir que as autarquias utilizem estas empresas como um expediente dirigido a ultrapassar os limites legalmente impostos ao respectivo endividamento²¹.

5. Como estabelece a CRP nos seus artigos 235º e seguintes, o poder local é exercido por *autarquias locais*, que são entes territoriais de natureza administrativa, dotados de órgãos representativos das respectivas populações. Como já foi dito, são duas as categorias de autarquias locais que, presentemente, existem em Portugal: os *municípios*, de mais amplo âmbito territorial, e as *freguesias*, de âmbito territorial mais restrito²².

De acordo com o artigo 237º da CRP, as atribuições e a organização das autarquias locais locais, bem como a competência dos seus órgãos, são reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa. Presentemente, a matéria é objecto de duas leis: a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. No que se refere, porém, à inventariação dos interesses públicos de âmbito local, que às autarquias locais cumpre prosseguir, estas leis limitam-se apenas a prever o essencial, sem esgotarem, naturalmente, a matéria. Múltiplas são, na legislação em geral, as leis que, ao regular cada matéria, prevêem incumbências das autarquias locais ou conferem poderes aos respectivos órgãos. É, assim, normal a lei conferir atribuições e competências às autarquias locais sempre que regula matérias administrativas. Por outro lado, o legislador deve ter em conta os interesses próprios das populações locais, estabelecendo que as tarefas administrativas devem ser preferencialmente exercidas pelas entidades que estão mais próximas dos cidadãos: impõem-no os princípios da descentralização e da subsidiariedade, a que fazem apelo o artigo 6º e o artigo 237º da CRP²³.

Na síntese de *António Cândido de Oliveira*, pode dizer-se que a autonomia local se concretiza principalmente nos seguintes domínios: ordenamento do território e urbanismo; prestação de serviços e construção de equipamentos úteis para as populações locais; licenciamento ou autorização de actividades privadas que possam pôr em perigo a segurança, comodidade e condições de salubridade das populações. É assim que compete aos municípios a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território e o licenciamento

21 Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, tomo III, p. 461-462.

22 Para mais desenvolvimentos, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 497 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 240 segs.

23 Em geral sobre o tema, cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 479 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 257 segs.

das obras particulares, ou a construção de habitação social, estabelecimentos escolares do ensino básico, centros de saúde e estruturas de apoio à infância e à terceira idade²⁴.

6. Para os menos familiarizados com o ordenamento jurídico português, a figura da *freguesia* suscita particular curiosidade. Será, por isso, útil explicar que são limitados os recursos humanos, técnicos e financeiros de que dispõem as freguesias, assim como também é limitado o alcance das suas atribuições.

A assembleia de freguesia é directamente eleita pelos cidadãos eleitores e o presidente do órgão executivo, que é a junta de freguesia, é o cidadão que encabeçou a lista mais votada na eleição para a assembleia de freguesia. Os vogais da junta são eleitos pela assembleia de freguesia, de entre os seus membros, mediante proposta do presidente da junta, sendo que nas freguesias com 5 000 ou menos eleitores há dois vogais, nas freguesias com mais de 5 000 eleitores e menos de 20 000 eleitores há quatro vogais e nas freguesias com 20 000 ou mais eleitores há seis vogais (cfr. artigo 24.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).

A título exemplificativo (cfr. artigos 17.º e 34.º da Lei n.º 169/99), contam-se entre as competências dos órgãos das freguesias: administração das águas públicas que por lei estão sob jurisdição da freguesia; promover referendos locais, nos termos da lei; aprovar taxas e fixar o respectivo valor, nos termos da lei; participar em empresas de capitais públicos de âmbito municipal, para a prossecução de actividades de interesse público ou de desenvolvimento local, cujo objecto se contenha nas atribuições da freguesia; aprovar posturas e regulamentos com eficácia externa, necessários à boa execução das atribuições cometidas à freguesia; regulamentar a apascentação de gado, na respectiva área geográfica; participar, nos termos a acordar com a câmara municipal, no processo de elaboração e no inquérito público dos planos municipais de ordenamento do território; gerir, conservar e promover a limpeza de balneários, lavadouros e sanitários públicos; gerir e manter parques infantis públicos; gerir, conservar e promover a limpeza dos cemitérios pertencentes à freguesia; conceder terrenos, nos cemitérios propriedade da freguesia, para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas, assim como declará-los prescritos a favor da freguesia, nos termos da lei e após publicação de avisos, quando não sejam conhecidos os proprietários ou se mostrem abandonados; conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários; promover a conservação de abrigos de passageiros existentes na freguesia e não concessionados a empresas; colaborar com os sistemas locais de protecção civil e de combate aos incêndios; fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e estabelecimentos de educação pré-escolar; executar as operações de recenseamento eleitoral, bem como as funções que lhe sejam cometidas pelas leis eleitorais e dos referendos; proceder ao registo e ao licenciamento de cães e gatos; apoiar ou participar no apoio, pelos meios adequados, a actividades de interesse da freguesia de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra; proceder à administração ou à utilização de baldios sempre que não existam assembleias de compartes, nos termos da lei dos baldios; lavrar termos de identidade e justificação administrativa; passar atestados nos termos da lei; colaborar com outras entidades no domínio da protecção civil, tendo em vista o cumprimento dos planos e programas estabelecidos, designadamente em operações de socorro e assistência em situações de catástrofe e calamidade públicas; determinar a instrução de processos de

24 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 296-298.

contra-ordenação e proceder à aplicação das correspondentes sanções, nos termos da lei; informar a câmara municipal sobre a existência de edificações degradadas ou que ameacem desmoronar-se e solicitar a respectiva vistoria.

Mas, de um modo geral, pode dizer-se que, no respeito pelos limites decorrentes das tarefas legalmente atribuídas a outras entidades, como os Municípios, as Freguesias podem desenvolver uma importante actividade no domínio da prestação de serviços à comunidade²⁵. Essa actividade esbarra, porém, com os limites decorrentes da escassez dos recursos técnicos, humanos e financeiros disponíveis. Na verdade, e ao contrário do que sucede com os Municípios, as Freguesias dispõem de recursos escassos e de uma autonomia financeira limitada. Em todo o caso, a Lei das Finanças Locais passou, desde 1998, a consagrar um regime de transferências directas do orçamento do Estado para as Freguesias e a permitir-lhes contrair empréstimos de curto prazo, dentro de determinados limites²⁶.

7. Como referiu o Tribunal Constitucional português no seu Acórdão n.º 358/92, os Municípios são a autarquia local por excelência. Os mais importantes domínios da actividade administrativa local estão legalmente reservados aos Municípios, o que se compreende, na medida em que eles possuem a dimensão e, por conseguinte, o complexo de recursos financeiros, humanos e técnicos mais adequados para a realização das correspondentes tarefas²⁷. Por este motivo, já foi afirmado na doutrina “que de autonomia local verdadeira só podemos falar, no nosso país, a propósito dos municípios”, uma vez que “as freguesias desempenham um papel pouco significativo no conjunto da administração pública portuguesa e as regiões administrativas não existem ainda. A este propósito, escreve-se até que, «em certo sentido, falar de *poder local* é falar de *poder municipal*»”²⁸.

A título exemplificativo, podem ser indicadas, de entre as mais significativas incumbências dos Municípios: elaboração dos planos municipais de ordenamento do território; prestação de serviços como o abastecimento de água, a recolha de lixo, o abastecimento de energia eléctrica, os transportes públicos, ainda que todos estes serviços possam ser atribuídos a privados em regime de concessão; iluminação pública; transporte e acção social escolares; construção e manutenção de estradas municipais, escolas, habitações sociais, bibliotecas e outros equipamentos culturais e desportivos, parques de estacionamento, estações de tratamento de resíduos e águas residuais; regulamentação do trânsito, do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, higiene de alimentos e bebidas, afixação de publicidade, etc²⁹.

Como determina a CRP, os Municípios dispõem de dois órgãos fundamentais: uma assembleia dotada de poderes deliberativos, a Assembleia Municipal, e um órgão colegial executivo, a Câmara Municipal. Embora a CRP não lhe faça qualquer referência, a doutrina

25 Cfr., a propósito, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 346-348.

26 Cfr., a propósito, JOSÉ CASALTA NABAIS, “O quadro jurídico das finanças locais em Portugal”, pp. 59-60.

27 Neste sentido, cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 257-258. Cfr. também DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 525 segs.

28 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, p. 298, que, no segmento final, cita GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *op. cit.*, p. 904.

29 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 332-334. Para a circunstanciada análise, a este propósito, do regime introduzido pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 549 segs.

aponta, contudo, o Presidente da Câmara Municipal como um dos mais relevantes órgãos do Município³⁰.

- a) A Assembleia Municipal é constituída por uma maioria de membros eleitos directamente, mas também nela têm assento os presidentes das juntas de freguesia existentes na área do Município. Assim, em princípio, o número total dos seus membros é igual ao dobro do número das freguesias existentes na área do Município mais um. O número de membros eleitos directamente não pode ser, contudo, inferior ao triplo do número de membros da respectiva câmara municipal (cfr. artigo 42º da Lei n.º 169/99).

A Assembleia Municipal é uma espécie de parlamento local, ao qual compete acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das fundações e das empresas municipais, assim como das associações e federações de municípios, empresas, cooperativas, fundações ou outras entidades em que o município detenha alguma participação no respectivo capital social; aprovar referendos locais; votar moções de censura à câmara municipal, em avaliação da acção desenvolvida pela mesma ou por qualquer dos seus membros; aprovar os regulamentos do município com eficácia externa; aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, bem como as respectivas revisões; apreciar o inventário dos bens, direitos e obrigações patrimoniais e respectiva avaliação, bem como apreciar e votar os documentos de prestação de contas; aprovar ou autorizar a contratação de empréstimos; estabelecer, nos termos da lei, as taxas municipais e fixar os respectivos quantitativos; aprovar as deliberações respeitantes ao exercício dos poderes tributários conferidos por lei ao município; autorizar a aquisição, alienação ou oneração de bens imóveis de valor mais elevado; municipalizar serviços; autorizar o município, nos termos da lei, a criar fundações e empresas municipais e a aprovar os respectivos estatutos, bem como a remuneração dos membros dos corpos sociais, assim como a criar e participar em empresas de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos, fixando as condições gerais da participação; autorizar o município, nos termos da lei, a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e a criar ou participar em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, em quaisquer dos casos fixando as condições gerais dessa participação; aprovar, nos termos da lei, a criação ou reorganização de serviços municipais; aprovar os quadros de pessoal dos diferentes serviços do município, nos termos da lei; autorizar, nos termos da lei, a câmara municipal a concessionar, por concurso público, a exploração de obras e serviços públicos, fixando as respectivas condições gerais; aprovar os planos necessários à realização das atribuições municipais; aprovar os planos municipais de ordenamento do território; e deliberar sobre a criação e a instituição em concreto do corpo de polícia municipal e sobre a afectação ou desafectação de bens do domínio público municipal, nos termos e condições previstos na lei (cfr. artigo 53º da Lei n.º 169/99).

30 Para a circunstanciada análise do tema, também na perspectiva histórica e comparatística, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 562 segs.

Como, porém, a Câmara Municipal dispõe de uma legitimidade própria, que lhe advém da eleição dos seus membros por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes na área do Município, a Assembleia Municipal não tem o poder de a destituir, nem a qualquer dos seus membros. O máximo que pode fazer é recusar a aprovação do orçamento e do plano de actividades proposto pela Câmara, e aprovar moções de censura, mediante as quais pode exprimir o seu juízo negativo sobre a actuação da Câmara Municipal ou de qualquer dos seus membros³¹.

b) A Câmara Municipal é, como foi dito, um órgão colegial executivo. Dá-se, porém, a particularidade de que os seus membros são eleitos por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes na área do Município. Trata-se, por outro lado, de um órgão colegial cujos membros são proporcionalmente eleitos, de acordo com o método de *Hondt*, pelo que não existe homogeneidade política na sua composição, que se assemelha à de um pequeno parlamento.

A Câmara Municipal é constituída pelo presidente da Câmara Municipal, que é o primeiro candidato da lista mais votada, e pelos chamados *vereadores*, que são 16 na cidade de Lisboa, 12 na cidade do Porto, 10 nos Municípios com mais de 100 000 eleitores, 8 nos Municípios com mais de 50 000 eleitores, 6 nos Municípios com mais de 10 000 eleitores e 4 nos Municípios com menos de 10 000 eleitores (cfr. artigo 57º da Lei n.º 169/99).

A governação do Município é assegurada pelo presidente da Câmara Municipal e pelos vereadores que este escolhe para exercerem funções em regime de permanência (tempo inteiro ou meio tempo: cfr. artigo 58º da Lei n.º 169/99), assumindo a responsabilidade por cada uma das diferentes áreas de actividade da responsabilidade do Município (os chamados *pelouros*). Ficam na oposição à governação, dentro da própria Câmara Municipal, os vereadores sem pelouro, que não exercem funções em regime de permanência, competindo-lhes participar nas reuniões da Câmara Municipal e proceder à fiscalização da actividade desenvolvida pelo presidente da Câmara e pelos vereadores em regime de permanência³².

O sistema de governo municipal tem sido, ao longo dos anos, objecto de acesa discussão, sendo evidentes as dificuldades de funcionamento que resultam da circunstância da ausência de homogeneidade política da Câmara Municipal ou mesmo da possibilidade, em muitos casos, de formar coligações estáveis, uma vez que a composição da Câmara Municipal resulta de um acto eleitoral directo, que não admite recomposições em função de eventuais acordos entre as forças políticas concorrentes à eleição. Tem sido preconizada a modificação deste sistema de governo e têm sido avançadas diversas propostas de alteração, sem que, no entanto, tal modificação se tenha concretizado³³.

31 Sobre a matéria, cfr., por todos, a ponderada análise de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 310-312.

32 Sobre os diversos aspectos inventariados no texto, cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 581 segs.; ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 312-314.

33 Para a circunstanciada análise do tema, com outras referências, cfr., por todos, JOÃO CAUPERS, "Lição das provas de agregação. Governo Municipal – na fronteira da legitimidade com a eficiência?", in *Themis – Revista da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, Ano V, n.º 8, 2004, pp. 251-281.

Entre as competências da Câmara Municipal, contam-se: deliberar sobre a locação, aquisição e alienação de bens móveis e de bens imóveis até determinado valor, assim como da aquisição de serviços; fixar as tarifas e os preços da prestação de serviços ao público pelos serviços municipais ou municipalizados; apoiar ou comparticipar no apoio à acção social escolar e às actividades complementares no âmbito de projectos educativos, nos termos da lei; organizar e gerir os transportes escolares; deliberar sobre a atribuição de subsídios; aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços; deliberar sobre a administração de águas públicas sob sua jurisdição; deliberar sobre o estacionamento de veículos nas ruas e demais lugares públicos; proceder à captura, alojamento e abate de canídeos e gatídeos, nos termos da legislação aplicável; deliberar sobre a deambulação e extinção de animais nocivos; declarar prescritos a favor do município os jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas instalados nos cemitérios de propriedade municipal que se mostrem abandonados; criar, construir e gerir instalações, equipamentos, serviços, redes de circulação, de transportes, de energia, de distribuição de bens e recursos físicos integrados no património municipal ou colocados, por lei, sob a administração municipal; promover e apoiar o desenvolvimento de actividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a actividade económica de interesse municipal; deliberar sobre as formas de apoio à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos; apoiar ou comparticipar no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra; apoiar e participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos; deliberar em matéria de acção social escolar, designadamente no que respeita a alimentação, alojamento e atribuição de auxílios económicos a estudantes; conceder licenças nos casos e termos estabelecidos por lei, designadamente para construção, reedificação, utilização, conservação ou demolição de edifícios, assim como para estabelecimentos insalubres, incómodos, perigosos ou tóxicos; realizar vistorias e executar a actividade fiscalizadora atribuída por lei; ordenar, precedendo vistoria, a demolição total ou parcial ou a beneficiação de construções que ameacem ruína ou constituam perigo para a saúde ou segurança das pessoas; emitir licenças, matrículas, livretes e transferências de propriedade e respectivos averbamentos e proceder a exames, registos e fixação de contingentes relativamente a veículos; administrar o domínio público municipal, nos termos da lei; e propor ao Estado, nos termos da lei, a declaração de utilidade pública de imóveis, para efeitos da sua expropriação para fins de interesse municipal (cfr. Artigo 64º da Lei n.º 169/99).

- c) Como já foi dito, embora a CRP não lhe faça qualquer referência, a doutrina indica, hoje, o Presidente da Câmara Municipal como um órgão e, em termos práticos, como o mais relevante dos órgãos do Município, ao qual a lei atribui, directamente, um amplo e muito importante conjunto de competências próprias, que acrescem àquelas, também muito numerosas, que nele podem ser delegadas pela Câmara Municipal³⁴.

Como, de modo lapidar, explica *António Cândido de Oliveira*, “a não inclusão do Presidente da Câmara entre os órgãos do município na Constituição da República e, depois, na Lei das Autarquias Locais exprime uma preferência pela presença, neste nível

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

34 Cfr., por todos, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, pp. 586-589.

de Administração Pública, de órgãos colegiais sobre órgãos individuais. Temeu-se, por certo, que os Presidentes da Câmara assumissem demasiados poderes com prejuízo de uma maior participação democrática nas decisões locais. Porém, o esquema encontrado – órgão colegial executivo não homogéneo e Presidente eleito directamente – não funcionou no sentido pretendido e o Presidente foi assumindo um papel de importância sempre crescente, que o legislador foi acompanhando, e que fez dele a primeira figura do município”³⁵.

O protagonismo do Presidente da Câmara resulta, na verdade, do facto de que, para além de ser eleito directamente, ele possui, entre outros, os poderes de escolher os vereadores a tempo inteiro, beneficia, frequentemente, de extensos poderes delegados que pode subdelegar em qualquer vereador e é titular de importantes competências próprias, como: promover as acções necessárias à administração corrente do património municipal e à sua conservação; proceder aos registos prediais do património imobiliário do município; promover a execução das obras municipais; conceder licenças ou autorizações de utilização de edifícios; embargar e ordenar a demolição de obras, construções ou edificações efectuadas sem licença ou com inobservância das condições legais e regulamentares; ordenar o despejo sumário dos prédios cuja expropriação por utilidade pública tenha sido declarada ou cuja demolição ou beneficiação tenha sido deliberada; conceder licenças policiais ou fiscais, de harmonia com o disposto nas leis e regulamentos; determinar a instrução de processos de contra-ordenação e aplicar as correspondentes sanções, nos termos da lei; conceder terrenos nos cemitérios de propriedade do município para jazigos, mausoléus e sepulturas perpétuas.

35 Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, pp. 315-316.