

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



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 circunscripcións 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 circunscripción 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 constituíuse 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 ian 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 manifestan 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, limitábase 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 Anteproxecto 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 legislativas 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-financeira 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. Articúlase 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 sustentabilidade 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, derogado 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