

LOS SERVICIOS IMPROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

María Teresa FERNÁNDEZ-MOTA MARTOS

*Secretaria General del Instituto de empleo y desarrollo socioeconómico y
tecnológico de la Diputación de Cádiz*

*Trabajo de evaluación presentado para la obtención del título de Experto en
Derecho y Gestión pública local. Granada, CEMCI, 2013.*

SUMARIO:

1. Las competencias de las Entidades Locales. Evolución histórica.
2. El contexto postconstitucional. Las competencias de las Administraciones Locales tras la Constitución.
3. Reivindicación de los Municipios de mayor nivel de competencias. El pacto local.
4. Expectativas de futuro.
5. La financiación de las competencias locales y su evolución.
6. Los servicios impropios de la Administración Local.
7. Los servicios impropios en tiempos de crisis. En particular el personal que presta estos servicios.

1. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

1.1. El régimen local liberal en España (1812-1868)

El desarrollo y formación del municipio liberal está estrechamente vinculado a la construcción del Estado liberal español que en todo momento mantuvo una especial preocupación por controlar la dinámica municipal, hasta el punto de que cualquier reforma o modificación de la administración local estaba en el centro o en un lugar destacado de las luchas políticas. Durante esta etapa se desarrolla la lucha de una débil burguesía para imponer su organización política y administrativa sobre un territorio en el que las fuerzas del Antiguo Régimen eran fuertes, aunque desiguales, y para impedir, desde ciertos sectores moderados de la burguesía, una revolución campesina. Además,

hay que señalar que esta burguesía se encontraba dividida en dos sectores políticos opuestos, moderados y progresistas, con modelos municipales diferentes respecto a los métodos a seguir en la construcción del Estado.

El escaso desarrollo industrial y el incipiente crecimiento urbano influirán en que la problemática urbanística no ocupe un lugar destacado de la gestión municipal hasta pasado mediados del siglo XIX, con la construcción de ensanches. Podemos dividir esta etapa en dos períodos bien diferenciados:

1. El que va hasta 1833, caracterizado por ser el de la formulación teórica y práctica de la organización municipal y territorial libre.

Uno de los propósitos que persiguieron desde el principio los liberales fue estructurar una administración territorial eficiente y a la vez económica, que pudiera respetar los principios liberales de igualdad jurídica y de propiedad privada. Para llevar a cabo tal vertebración administrativa recurrieron a un instrumento jurídico-político que se adaptaba perfectamente a sus criterios y necesidades: la uniformidad territorial. Con este modelo se establece, según C. de Castro, un sistema administrativo y político uniforme y escalonado que, en contraposición al Antiguo Régimen, generalizaba las instituciones locales de origen electivo-diputaciones provinciales y ayuntamientos- en el territorio del Estado español.

La tesis mantenida por Adolfo Posada de que los legisladores liberales basaron parte de sus principios municipales no sólo en el pensamiento ilustrado o en la obra administrativa de la Revolución Francesa, sino también en la tradición democrática del municipalismo medieval castellano-leonés, aunque discutible por la ruptura histórica que representa el Estado absolutista moderno en esa tradición, sirve para introducir la polémica entablada en las Cortes de Cádiz entre un tipo de organización local más autónoma y otra más centralista y la discusión mantenida entre los diputados liberales Castillo y Toreno muestra con claridad los puntos teóricos y políticos de los diferentes planteamientos liberales sobre el régimen local. Así, mientras el diputado Castillo negaba la forzosa subordinación del municipio a la figura centralista del jefe político arguyendo que:

"La Constitución es un sistema: por consiguiente, es menester que el plan que V.M. ha adoptado en grande, se adopte en pequeño (...) Si las Cortes representan a la Nación, los cabildos representan a un pueblo determinado; con que si se teme que el Rey o sus Ministros influyan en las Cortes siendo éstas un cuerpo tan numeroso, y cuyos individuos debemos suponer que están dotados de grandes virtudes, ¿con cuánta

razón más es de temer que los jefes de las provincias que representan parte del poder ejecutivo, hayan de influir poderosamente en los Ayuntamientos!".

El diputado Conde de Toreno le replicó de la siguiente manera:

"Todo su discurso se funda en un principio a mi parecer equivocado, cuando ha manifestado que los Ayuntamientos eran representantes de aquellos pueblos por quienes eran nombrados. Este es un error (...) En la Nación no hay más representación que la del Congreso Nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los Ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados formarían una nación federada, en vez de construir una sola e indivisible nación (...) Los Ayuntamientos no son más que unos agentes del poder ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos (...) sólo son un instrumento de éste, elegidos de un modo particular, por juzgarlo así convenientemente al bien general de la Nación; pero al mismo tiempo, para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político (...) Este es el remedio que la Constitución, piensa establecer, para apartar el federalismo, puesto que no hemos tratado de formar sino una Nación sola y única".

La idea o el proyecto unitario es, sin duda, uno de los elementos que mejor sirve para comprender la base ideológica tanto de la administración municipal como de la división territorial. Así, la Comisión encargada por las Cortes de Cádiz para elaborar la división territorial es explícita cuando dice que con ella lo que se confía es "promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el Reino o Provincia a que puedan pertenecer". Por su parte, Ortiz de Zúñiga, uno de los principales recopiladores y teóricos del derecho administrativo liberal resume perfectamente las aspiraciones unitaristas del pensamiento liberal moderado ante lo que considera posiciones "regionalistas" y reaccionarias del Antiguo Régimen:

"¿Cuánta hubiera sido su admiración (la de los hombres del Antiguo Régimen) si traspasando la muralla impenetrable que les separaba del porvenir, hubieran podido ver el día en que habíamos de vivir bajo un mismo gobierno, obedecer unas mismas leyes, tener unos nuevos intereses (...) Ya no hay más que ciudadanos. Ya nadie lleva el nombre de Rey de Aragón, ni de Navarra, ni de Castilla, sino el de nación española.

¡Qué marcha tan progresiva y admirable! Reunir tantos intereses, igualar tantas clases, destruir tantas preocupaciones, desarraigar tantos abusos, llevar en fin la ley niveladora sobre aquel inmenso e informe canal de prerrogativas".

En el campo de la organización municipal es importante señalar las bases prácticas de la reforma local de 1823. Esta permite dentro de un amplio marco de

descentralización administrativa configurar a la institución municipal definitivamente como una creación legal del poder central. El gobierno liberal no sólo va a conservar los municipios existentes, sino que va a crear otros nuevos en todas las poblaciones carentes de ellos y que por sí solos o con su territorio circundante reúnan más de 1.000 habitantes, con el fin de conseguir una administración local más racional y uniforme, pero también un grado de control territorial más amplio. El incremento de municipios debe entenderse tanto como una mejora administrativa, como un fortalecimiento del Estado central liberal y un aumento de su dominio sobre el territorio.

Por esto, es preciso señalar que la institución municipal es, ante todo, una creación del Estado central que es quien declara, bajo criterios uniformistas, si existe o no agrupación suficiente para constituir un municipio. El intento de organizar la administración de una forma unitaria y uniforme tanto a nivel territorial como institucional encontró ya desde el principio dificultades de aplicación, sobre todo, en los municipios y aldeas rurales del norte de la península donde la población estaba bastante dispersa. Curiosamente, las dificultades liberales para imponer su modelo territorial fueron correlativas al auge del carlismo en esas zonas problemáticas. En el orden urbanístico el elemento que va a configurar su práctica será el respeto absoluto al principio de propiedad privada.

2. La consolidación de la organización territorial liberal (1833-1868).

La escisión de los liberales en dos partidos diferentes se observa más en sus programas y alternativas sobre la cuestión municipal que en su práctica institucional. El punto central de la discusión enlaza con el ya señalado en las Cortes de Cádiz, pues mientras los moderados consideraban al alcalde como la representación del poder central, los progresistas se la atribuían a la comunidad local. El esquema moderado se organiza a partir del criterio de subordinación de lo local a lo central, con una estructura territorial fuertemente centralizada que aproxima el gobierno a la administración local con independencia del poder judicial. Este modelo parte del presupuesto central que tan bien señala el diputado Maure en 1838 cuando dice que:

"Existe entre nosotros por un error de doctrina que hasta ahora no se ha combatido bastante, la idea de que las Corporaciones municipales son la representación de los pueblos (...) Nuestra Constitución ha marcado el verdadero carácter de los Ayuntamientos cuando ha dicho que su objeto es el gobierno interior de los pueblos".

Los progresistas criticaron los presupuestos científicos sobre los que pretendía organizarse la administración moderada concediendo una mayor importancia al aspecto

político y, para ello, conservaron el carácter electivo del alcalde. Pero, mantuvieron también la necesidad de reforzar la unidad y uniformidad territorial y administrativa así como la subordinación de las autoridades locales al gobierno central.

Durante este período los ayuntamientos aumentaron su dependencia hacia la administración central, en gran parte por la desamortización de bienes comunales realizada a partir de 1855 por los progresistas, que les obligó a imponer una serie de impuestos y tributos sobre los ya expoliados campesinos, restándole aún más representatividad local, y les dejó sin posibilidades para intervenir de una manera eficaz en el control del desarrollo urbano. El jefe político de la provincia podía suspender a cualquier autoridad o entidad local sin verse obligado a explicar los motivos de dicha medida. La implantación del modelo moderado a lo largo de la década de dominio "unionista" de 1854 a 1864 configuró una administración muy centralizada y adicta al partido moderado, lo que favoreció la formación de una estructura de poder caciquil. Un factor importante en la consolidación del caciquismo como medio de control local es la organización electoral moderada basada en distritos de amplia base rural.

En lo referente a la legislación urbanística, si bien el marco de actuación de la policía urbana quedaba regulado por la elaboración de unas Ordenanzas Municipales que concedían una amplia autonomía urbanística a los municipios durante el período 1838-1856, la normativa de régimen local clasificaba la formación y alineación de calles como una típica competencia municipal que precisa del visto bueno gubernativo. Además, se fue formando una "incipiente organización administrativa" de tipo estatal. La incapacidad de los municipios para afrontar la problemática urbanística de una forma coherente y satisfactoria, debido a la escasez de recursos y posibilidades, motivó la publicación de numerosas disposiciones de cariz singular que configuraron una normativa urbana confusa y a veces contradictoria. La necesidad de emprender una labor unificadora se va a plasmar en la constitución de la Junta Consultiva de la Policía Urbana en 1852. Este órgano administrativo moderado fue disuelto en 1854 por los progresistas al considerarlo una entidad demasiado centralista. En 1857 se vuelve a restablecer, con el triunfo de la Unión Liberal, para transformarse en la Junta Consultiva de Policía Urbana y Edificios Públicos y desaparecer, definitivamente, con los intentos descentralizadores iniciados en 1863.

La legislación urbanística gira en torno a los límites impuestos a la propiedad privada por medio de la Ley de expropiación forzosa de 1836. Pero, la cuestión urbanística más importante de este período, y tal vez del resto del siglo XIX, es la formación de los ensanches urbanos, creación urbanística y jurídica peculiar del Estado español. La aprobación de los ensanches de Madrid y Barcelona será impuesta por el

Estado central. El Ayuntamiento de Madrid después de un informe elaborado por Mesonero Romanos rechaza la propuesta de ensanche, pero un Real Decreto refrendado por Claudio Moyano da curso legal a la elaboración del ensanche, alegando intereses superiores por ser la capital del Estado. El caso de Barcelona es bastante representativo de la escasa importancia que tenían los ayuntamientos para poder imponer un criterio urbanístico propio. Después de fuertes polémicas, el Ministerio de Fomento rechaza el proyecto aprobado por el ayuntamiento barcelonés, del arquitecto municipal A. Rovira Trias, confirmando por Real Decreto de 31-5-1860 el proyecto de Ildefonso Cerdà.

La Ley de Ensanche de las Poblaciones de 1864 afectó a la gestión municipal al especificar en el artículo 15 que el gobierno podía modificar las Ordenanzas Municipales, además de conceder amplias facultades a las creadas Juntas de Ensanche. El Real Decreto de 25-4-1867 sobre el Reglamento para la ejecución de la Ley de Ensanche establecía que los municipios podían elegir el proyecto, pero éste debía recibir el visto bueno de Gobernación que podía sustituir el proyecto municipal, quedando como exclusiva competencia municipal la realización de las obras de ensanche. A todo ello, hay que señalar un aspecto más de la subordinación municipal, pues si bien la administración central concentraba la elaboración y gestión de los proyectos, en cambio no costeaba el desarrollo de las obras.

En el aspecto territorial la aprobación por Real Decreto de 30-11-1833 de la división provincial del Estado español por Javier de Burgos representa la instauración definitiva de lo que he denominado paradigma territorial liberal. Los intentos progresistas de conceder un cierto grado de autonomía a las diputaciones provinciales desaparecerán con la victoria de la Unión Liberal que les impone como a los ayuntamientos su subordinación estricta a la administración central. Sólo Navarra conseguirá mantener parte de sus fueros por la Ley de 16-7-1841 por la que se crea una Diputación foral en la que se reconocen algunos de sus antiguos derechos. A pesar de ser éste el período de consolidación del Estado liberal unitario, uniformista y provincial será entonces cuando empezarán a discutirse y rechazarse desde posiciones no carlistas alguno de los aspectos que constituyen su concepción territorial. Así, desde principios de la década de los años treinta se empiezan a formular las primeras afirmaciones más o menos independentistas o federales de la pequeña burguesía y la clase obrera catalana. Y también a partir de entonces el socialismo denominado utópico estará estrechamente vinculado con el federalismo.

A partir del modelo territorial liberal observamos cómo el Estado intentó reducir el carácter político de los ayuntamientos, que eran un instrumento posible de poder para

la oposición progresista, y aumentó su carácter administrativo y burocrático. Pero, tal vez lo más importante sea el hecho de que con esta estructura unitaria y uniforme de la administración local el Estado utilizó los municipios no sólo como entidades de su poder, sino también como instrumentos ideológicos en su intento de conseguir una conciencia territorial y nacional única.

1.2. Caciquismo y autonomía. La cuestión regional (1868-1939)

El fracaso de la burguesía moderada por imponer su esquema de Estado unitario y uniforme se traducirá en la formulación teórica de concepciones administrativas y territoriales diferentes y opuestas, que tenderán a romper o resquebrajar su modelo unitario. El sector progresista de la burguesía intentará aplicar sus criterios de descentralización provincial, mientras que la pequeña burguesía y la clase obrera optarán por una solución federal. Más tarde, durante la Restauración, la burguesía catalana conservadora y moderada se agrupará en torno a las tesis "regionalistas", que, sin aceptar la propuesta federal, rechazan tanto el modelo unitario de Estado como la división provincial, afianzándose como la fuerza política más potente capaz de romper el esquema liberal unitario, tal como quedo plasmado con la formación de la "Mancomunitat".

A lo largo de esta etapa, el poder liberal utilizó la institución municipal a través de su estructura caciquil como un instrumento tanto para imponer su modelo territorial, como para desbaratar cualquier oposición al mismo. El desmantelamiento de esta estructura caciquil de la administración local es uno de los puntos cruciales de esta etapa que sirve además para comprender las relaciones entre el territorio y el poder. Y, aunque ciertos sectores conservadores intenten dar una mayor autonomía a los municipios, utilizarán a la administración local para reafirmar sus criterios unitaristas. Pero, la emergencia durante esta etapa de lo que he convenido en llamar paradigma territorial regional y particularista conducirá a un enfrentamiento con el modelo unitario, en el que la institución municipal de la misma manera que desempeñará un papel básico, irá quedando relegada a un plano cada vez más secundario, con lo que se planteará con toda su fuerza la "cuestión regional".

Podemos dividir esta en cuatro períodos que están diferenciados política e históricamente.

1. Descentralización y federalismo (1868-1874). - La Revolución de 1868, que es la última ocasión en que la burguesía protagoniza un movimiento revolucionario, tiene por objetivo primordial la sustitución del modelo político moderado centralista por

otro más descentralizador. Una de las primeras medidas que se tomaron fue la democratización de la administración, con el fin de suprimir la fuerte tutela a la que estaba sometida. Con todo, la falta de coherencia de los diversos grupos sociales se reflejaba en la instauración de modelos políticos diferentes, que influirán en la no aplicación de la legislación descentralizadora.

Las reformas introducidas en la organización local por la Ley Municipal de 1870 se caracterizan por realizar una división entre los aspectos administrativos y los políticos de la gestión local, concediendo una amplia autonomía a lo administrativo y subordinando al Estado central todo lo relativo a cuestiones de ámbito político, por hacer una delimitación de los impuestos entre la administración central y la local, también por defender la organización provincial y por la intervención del rey o las Cortes a fin de impedir la extra-limitación de los municipios y diputaciones en sus funciones. Además, mantienen el carácter electivo de las autoridades locales y permiten, por primera vez, que los municipios puedan formar entre sí y con los más inmediatos asociaciones y comunidades. Para J. Beneyto, con la Revolución de 1868 entran en España las ideas de "self-government" recogidas por Salustiano de Olózaga, que influirán en su carácter descentralizador, aunque las reformas introducidas estaban ya contenidas en el ideario del partido progresista y no rompían, en absoluto, la concepción unitaria liberal.

En cambio, si se produce esa ruptura con los planteamientos federalistas desarrollados a lo largo de este período, que son recogidos, en gran parte, por las clases medias progresistas de las regiones periféricas y por la clase obrera, que evolucionarán hacia planteamientos territoriales diferentes. Así, en 1868 Valentí Almirall publica las *Bases para la constitución federal de la nación española y para el Estado de Cataluña*, en la que propone una organización territorial de Cataluña en provincias, que serían administradas por un cuerpo provincial de elección democrática y además los municipios serían regidos por ayuntamientos de elección popular, siendo el alcalde un delegado del Consejo Ejecutivo del Estado catalán. En 1869 las fuerzas republicano federales de Cataluña, Valencia, Aragón y Baleares acuerdan en el "Pacto de Tortosa" que deben estar preparados para cualquier acción conjunta del partido republicano. En 1873 se presentó el "Proyecto de Constitución Federal de la República Española" basada en un criterio de regionalización, en la que los 15 Estados regionales propuestos gozaban de una amplia autonomía limitada por la Constitución y controlada por las Cortes federales, pudiendo desarrollar aquellas competencias que no fueran exclusivas del poder federal. Al mismo tiempo se concedía una autonomía similar a los municipios.

Pero, las desavenencias republicanas entre los que deseaban un Estado unitario con un cierto grado de autonomía y los que deseaban una organización confederal produjeron su escisión y precipitó la sublevación cantonal.

Por su parte, la clase obrera, sobre todo la organizada en torno a las secciones de la I Internacional, había adoptado el esquema federal, planteando dos divergencias básicas con el resto de los republicanos federales, al dar mayor énfasis al nivel local y al defender el internacionalismo como medio para romper los esquemas y límites nacionalistas y estatales considerados opresivos.

En lo relativo a la legislación urbanística destaca en este período la influencia de los criterios de descentralización administrativa. Así, una de las primeras medidas es la suspensión el 18-9-1869 del Servicio de Arquitectos Provinciales como cuerpo técnico dependiente del Estado central. El Decreto del 14-11-1868 suprime el monopolio estatal de la construcción de las obras públicas, concediendo a los ayuntamientos y diputaciones las mismas posibilidades que a los particulares. Además, la Ley Municipal de 1870 en su artículo 67 determinaba que la creación de servicios municipales para el arreglo de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, apertura y alineación de calles, plazas y toda clase de vías de comunicación era de exclusiva competencia municipal. Pero la mayoría de lo promulgado no se realizó, con lo que la administración central continuó controlando de hecho la gestión urbanística. A pesar de todo, es en este período cuando se plantean los esquemas y las propuestas territoriales descentralizadoras que van a ser desarrollados posteriormente.

2. Caciquismo y regionalismo (1874-1913).- La incapacidad de la burguesía progresista para llevar a término su programa descentralizador, así como el fracaso republicano por imponer sus criterios regionales y federales conducirá al mantenimiento del esquema territorial liberal moderado a lo largo de la Restauración, cuyos rasgos políticos más sobresalientes fueron la falta de representatividad política, pues el sistema bipartidista de poder procedía más de la estructura caciquil de la administración local que de un libre juego democrático, y del incumplimiento generalizado de su propia normativa general.

La legislación municipal compilada en la Ley Municipal de 1870 no fue sustituida por otra legislación radicalmente diferente, sino que fue modificada en algunos aspectos en 1876. Después, se promulgó la Ley Municipal del 2-10-1877 y en 1882 se realizó una modificación del régimen provincial existente, orientándose todas estas reformas a recortar las medidas democráticas y descentralizadoras de la anterior Ley Municipal. Esta normativa acentuó y consolidó la mediatización de la institución

municipal como un órgano burocrático del poder central. Además, debido al raquitismo municipal incapaz de realizar las competencias que la Ley le encomendaba se reafirmó la posibilidad de crear mancomunidades municipales, así como se señaló la formación de municipios en los pueblos de más de 2.000 habitantes, manteniéndose los ya existentes, estableciendo una normativa para las agregaciones y segregaciones de municipios, y permitiendo una ampliación hasta una distancia de 6 kilómetros de los términos municipales de las ciudades de más de 100.000 habitantes. Por lo demás, la organización administrativa continuaba uniforme y simétrica tanto en los principios generales como en los detalles.

En materias urbanísticas la Ley de Ensanche del 22-12-1876 no tuvo como objetivo primordial formular una nueva legislación urbanística, sino una finalidad más modesta y concreta: revisar la estructura de las Juntas de Ensanche y regular sus relaciones con los ayuntamientos, reduciendo la independencia de aquéllas con respecto a éstos. En lo relativo a la expropiación hubo algunas innovaciones, entre las que destaca la de que siempre que un ayuntamiento acuerde la apertura de una plaza, calle o vía tiene derecho a expropiar la totalidad de las fincas adyacentes. Además, el artículo 22 de la citada Ley establece que los ayuntamientos elaborarán unas Ordenanzas especiales en las que se determinará la extensión de la zona próxima al ensanche, dentro de la cual no se podrá construir ningún tipo de edificación, regulando las construcciones que se realicen fuera del núcleo urbano. De todas formas, el 26-7-1892 se promulgó una Ley que establecía un régimen especial para los ensanches de Madrid y Barcelona, en la que se favorecía de nuevo el papel de los propietarios.

Poco más tarde, el 18-11-1895 se publicó una Ley relativa al saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones, la cual reducía el papel de los ayuntamientos a casi simples concesionarios de las obras de reforma, pues la iniciativa y la realización de las obras deja de ser una competencia propia del municipio, que pierde incluso posición jurídica frente al concesionario privado. Con esta Ley se obligaba a los ayuntamientos a solicitar la aprobación de sus proyectos de reforma al Ministerio de Gobernación, una vez la obtenía se ponían las obras a subasta, también bajo control gubernativo y si deseaba ejecutarlas precisaba igualmente de su aprobación.

Todo este sistema jurídico y práctica institucional favoreció la consolidación de un sistema de poder denominado caciquismo, que estaba basado en el control de la vida y la administración local por los notables locales y los grupos políticos en el poder.

El sistema caciquil sólo se sostenía gracias a una decidida intervención de la administración municipal en favor de alguno de los candidatos. Las elecciones se confeccionaban desde el Ministerio de la Gobernación por el sistema denominado "encasillado" en el que se repartían los cargos, dejando un cierto margen a la oposición, y eran habituales las compras y ventas de los votos. Los fraudes electorales llegaron a extremos como la suspensión de un ayuntamiento por no haber encendido todas las luces durante unos comicios, o como cuando en 1901 en un pueblo de la provincia de Badajoz los mismos electores intentaron forzar la compra de votos formando un pequeño motín en la plaza pública gritando que ni votaban ni dejaban de votar, sino mediante dinero.

La inviabilidad del caciquismo y las presiones surgidas ya no sólo del catalanismo o del incipiente nacionalismo vasco o gallego, sino también de la formación de un amplio movimiento regeneracionista -que aparece ante la falta de un Estado moderno y eficaz así como del desastre colonial-, obligaron al gobierno a que iniciara una larga discusión parlamentaria que se llamó reforma de la administración local.

Así, en 1884 el liberal Segismundo Moret presentó un proyecto de reforma provincial en el que se formaban 15 grandes gobiernos civiles, alegando que el número existente de provincias era demasiado grande y que entorpecía la gestión administrativa. Pero en ningún caso se pretendía conceder autonomía regional; además ponía delegados del gobierno en todas aquellas poblaciones que tuvieran más de 2.000 habitantes. El conservador Romero Robledo, conocido por su habilidad en manejar el sistema caciquil desde el ministerio de Gobernación, presentó ese mismo año otro proyecto de reforma en el que consideraba que:

"Es la uniformidad en la organización de los ayuntamientos causa de inevitables males. El buen sentido proclama la imposibilidad de vaciar en un mismo y rígido molde el ayuntamiento de la aldea y el de la populosa capital. Los recursos están en proporción directa con la población, y hacer pesar sobre todos los municipios igual número de obligaciones, es decretar para unos el desahogo y condenar a los otros a la angustia y a la miseria. Esta consideración ha acreditado la idea de suprimir las municipalidades de escaso vecindario, remedio que choca con el invencible sentimiento de la conservación de esas modestas agrupaciones. Para evitar este escollo y respetar los municipios actuales, el proyecto de Ley distingue las obligaciones que deben pesar sobre los unos y sobre los otros, y todavía, para mayor facilidad de la administración, crea la región, a cuyo frente constituye una Junta por apoderamiento directo de los Ayuntamientos...".

Aunque sólo desde un punto de vista demográfico queda planteada aquí la inviabilidad del sistema unitario y uniformista de la administración local desde el mismo poder. En 1899, con Silvela, se intentó otra reforma en la que se hacía distinción de diferentes tipos de municipio según criterios demográficos y rurales o urbanos. El proyecto liberal de 1902 hacía desaparecer los municipios inferiores a 500 habitantes y se facilitaba la agrupación de los inferiores a 2.000. Mientras que el proyecto conservador de 1903 establecía que los municipios inferiores a 200 habitantes deberían agruparse y que el gobernador podía incluso imponer las mancomunidades; y ante la problemática que suponía la existencia de numerosos ayuntamientos incapaces de cumplir los requisitos que la Ley les asignaba se resolvió crear diversas categorías y áreas de competencia. Pero, los sucesos acaecidos durante la Semana Trágica de Barcelona de 1909 dieron al traste con la propuesta anterior. Aunque, fue en las discusiones de este proyecto cuando los regionalistas catalanes pidieron la posibilidad de mancomunar las diputaciones provinciales. Así, el 18-12-1913 apareció un Real Decreto sobre Mancomunidades, el cual representaba una difícil fórmula jurídica que intentaba resolver de una forma moderada la cuestión regional.

De esta manera, si bien el tema que había iniciado la reforma era conceder una mayor autonomía a la institución municipal, agilizar la administración local y erradicar el caciquismo, se iba a imponer, en un primer plano, la cuestión regional. A partir de ahora la institución municipal irá quedando relegada a un segundo plano para ser utilizada por los diferentes grupos de poder para imponer su esquema territorial. Las viejas aspiraciones liberales progresistas o republicano-federales sobre la importancia política del municipio, quedaron relegadas a un plano secundario, como siempre en la oposición, y recogidas en gran parte por los partidos socialistas entonces en auge.

3. 1913-1931: *La Mancomunitat y el Estatuto Municipal de 1924*.- Con la creación de la Mancomunitat no sólo se forma un nuevo nivel de la administración territorial, sino que se introducen las primeras experiencias de planificación regional. Ante todo, es preciso señalar que los menguados presupuestos de ésta la hacían poco operativa, pues la administración central no cedía ninguno de sus ingresos y tampoco permitía la creación de nuevos impuestos. A esta fragilidad financiera había que añadirle la difícil fórmula jurídica que ésta representaba al no romper el esquema uniformista y provincial. El auge de los movimientos nacionalistas en la Europa posterior a la Gran Guerra motivó que los grupos y sectores nacionalistas y autonomistas catalanes tuvieran mayores exigencias autonómicas. Así, la minoría republicana catalana presentó una proposición de Ley el 15-11-1918 en la que señalaba

que Cataluña debería disponer de una autonomía integral y que los municipios catalanes debían poseer un grado equivalente de autonomía.

Uno de los principales objetivos que la burguesía catalana pretendía conseguir con la Mancomunitat era modernizar la administración pública para obtener, tal como decía F. Puig i Cadafalch, "una terra estructurada". Por su parte, según apunta F. Roca, una de las principales intenciones de la Mancomunitat era la de organizar Cataluña a partir de Barcelona y, para llevar a cabo ese programa territorial se organizó en 1914 "L'Escola de funcionaris d'Administració Local" bajo la presidencia de Enric Prat de la Riba, en la que profesores como Lloret impartían asignaturas sobre regímenes de administración local en el extranjero. Esta escuela se autodefinió como centro de investigación ante el descuido universitario por estas materias, con la intención de publicar trabajos sobre la vida local, además de crear un Museo y una Biblioteca Municipalista. Por Real Decreto del 20-9-1914 se creaba la "Caixa de Crèdit Comunal" cuyos préstamos tenían dos características: territorialidad y modernidad. Más tarde, en 1923 se organizó la "Oficina d'Orientació Municipal" cuyos objetivos eran relacionar la demanda de los municipios catalanes con los servicios públicos regionales.

A pesar de los esfuerzos conservadores de la Lliga por defender esta forma incipiente de autonomía regional, los graves problemas económicos existentes y el endurecimiento de los conflictos sociales con el ascenso del sindicalismo, sobre todo en Barcelona, hicieron que ésta apoyase de una manera más o menos velada el pronunciamiento militar de Primo de Rivera, que en un principio parecía contar con las simpatías de los regionalistas, con lo que la burguesía catalana anteponía sus intereses económicos y de clase a los nacionalistas y territoriales. Pero, la actitud abiertamente anti-regionalista del dictador produjo, al poco tiempo, la supresión de la Mancomunitat y con ella cualquier posibilidad de organizar una administración regional autónoma.

La influencia del pensamiento conservador, y en concreto de las ideas regeneracionistas de Calvo Sotelo, discípulo político de A. Maura, hizo que el directorio intentara poner en funcionamiento una profunda reforma de la administración local, que quedó plasmada en el Estatuto Municipal de 1924 y en el Provincial de 1925, con el fin de erradicar definitivamente el caciquismo y mantener la unidad estatal tal como lo proponía la "Unión Patriótica Española".

Algunas de las características más interesantes del Estatuto Municipal eran la amplia autonomía que concedía a los municipios, el reconocimiento de la naturalidad del municipio como ente jurídico propio, el fortalecimiento de la hacienda municipal y la electividad democrática. Establecía diferencias legales según el tamaño demográfico;

así, los municipios inferiores a los 500 habitantes se consideraban municipios rurales y funcionarían por medio de un régimen absolutamente democrático, el concejo abierto. Además, como reconocimiento a que el municipio es anterior y superior a la Ley por ser una entidad natural, se creaba un régimen denominado de Carta, en el que se establecía que "a su amparo cada ayuntamiento fijará su propia estructura, dentro, por supuesto, del más absoluto respeto a la soberanía del Estado y a los derechos del individuo". Pero, el Estatuto Provincial era no sólo menos original, a pesar de su carácter descentralizador, sino que, tal como indica J. Tusell, desandaba el camino recorrido por la reforma administrativa, ya que frente a la regionalización de ésta, el Estatuto Provincial suponía una vuelta a la cuestión municipal y unitaria.

El giro marcadamente municipalista de la Dictadura debe entenderse como una reacción de la oligarquía y burocracia dominantes para conservar su modelo territorial unitario y uniformista, roto sólo en algunos puntos de difícil aplicación del Estatuto Municipal como el régimen de carta, por medio de una agilización y mayor representatividad de la administración local. Curiosamente, en un momento en que a nivel internacional la legislación territorial empezaba a formular criterios cada vez más supra-municipales ¿qué sentido podía tener tal autonominación de la administración local por parte de un régimen autoritario? La respuesta a tal interrogante radica en que, seguramente, primaron los intereses ideológicos sobre los técnico-administrativos, pues la formulación del Estatuto Municipal fue un duro golpe a las aspiraciones regionalistas o nacionalistas. Lo cierto es que las reformas señaladas en el Estatuto no fueron puestas nunca en práctica.

El gran crecimiento de la concentración urbana durante este período es uno de los factores que influyeron en la renovación tanto de la legislación urbanística como de los proyectos urbanos. En ambas direcciones se iba formulando una embrionaria gestión urbanística de ámbito supra-municipal. Se elaboran proyectos de "Ciudad-Jardín" y "Ciudad Satélite" y se supera la legislación vigente sobre ensanches. En el proyecto de Ley sobre creación y régimen de las zonas urbanas en las grandes poblaciones, elaborado por José Sánchez Guerra en 1914, existe una preocupación por resolver los problemas de higiene y salubridad, incorporando los suburbios al proceso general de urbanización. Además, se concede una mayor importancia a los aspectos que limitan la propiedad privada, que a los tradicionales de expropiación, con la formulación de un urbanismo de reglamentación y salvaguarda desconocido hasta entonces. Fruto también de esta renovación jurídica es el Proyecto de Urbanización del Extrarradio de Madrid de Joaquín Ruiz Jiménez en 1916 que constituye, según M. Bassols, el primer

planteamiento de una política de municipalización del suelo. El fracaso de este proyecto motivó la presentación de otro por García Prieto el 5-12-1918, pero ni tan siquiera llegó a ser discutido en las Cortes. El conservador Burgos y Mazo expuso en 1919 un proyecto para regular la vida municipal de las ciudades de más de 100.000 habitantes con la posibilidad de municipalizar determinados servicios y mejoras urbanísticas, pero tampoco obtuvo mejor suerte.

Con la formación del Instituto de Reformas Sociales, gracias a la Ley de Casas Baratas de 1911, se concede a los ayuntamientos la competencia de la mejora y saneamiento de las viviendas en mal estado, pudiendo utilizar la expropiación forzosa con el fin de efectuar un plan de obras de saneamiento y posterior construcción de bloques de casas baratas. La legislación sobre casas baratas fue modificada el 8-7-1922. Con estos cambios se iba generando la concepción de que la institución municipal debía desarrollar un papel básico en la ordenación urbanística. Aunque el Estatuto Municipal considera lo urbanístico como una competencia exclusivamente municipal, consiente, a su vez, la injerencia del derecho urbanístico estatal sobre el local por razones de tipo sanitario, lo que representa la continuidad de la tutela estatal en este ámbito municipal.

4. Los Estatutos de Autonomía y la experiencia revolucionaria (1931-1939). La proclamación de la II República por medio de las elecciones municipales de 1931 supone la puesta en escena del paradigma regionalista en casi todos los niveles de la gestión pública. La proclamación de la República catalana, el fortalecimiento del nacionalismo vasco y, en menor medida, del gallego y la fuerte conciencia federal de la clase obrera obligaron a la República unitarista a conceder unos Estatutos de Autonomía a diversas naciones o regiones que la integraban. Además, la consideración republicana de que para erradicar el caciquismo y el anquilosamiento de la administración pública había que resolver previamente otros problemas más importantes que la reforma de la administración local--como, por ejemplo, la reforma agraria o la mejora de la enseñanza--, acentuó el proceso ya señalado de relegamiento de los temas municipales a un plano secundario.

Así, el 1-10-1934 R. Salazar presentó un proyecto de reforma de la administración local que, debido a los sucesos de octubre de 1934 en Asturias y Cataluña, tuvo que ser aplazado hasta la primavera de 1935. Este proyecto se inspiraba, en gran parte, en el Estatuto Municipal, pero tenía aspectos diferentes como la supresión de la representación corporativa, la ampliación del régimen de concejo abierto y la creación, por primera vez, de un Estatuto de funcionarios de la administración local. Pero, la discusión y aprobación de la Ley Municipal del 31-IX-1935 en unas Cortes dominadas por las derechas unitaristas refleja, tal como lo señala J. Tusell, un cambio

de actitudes de éstas, con un abandono de la autonomía municipal y un fortalecimiento del Estado consecuencia de la fuerte crisis económica, la presión de la clase obrera y el ascenso de los regímenes totalitarios en Europa.

Por el contrario, en Cataluña, el artículo 10 del "Estatut d'Autonomia" de 1932, concedía a la Generalitat las competencias relativas al régimen local, con la posibilidad de legislar en materia de organización territorial. Como resultado de ello, el parlamento catalán aprobó en 1934 una Ley Municipal y desde 1932 elaboró una propuesta de división territorial. La "Llei Municipal de 1934" consideraba al municipio como una entidad natural con derecho a la autonomía política, se concedía un amplio régimen de carta y permitía la libertad de asociación municipal sin necesidad de aprobación superior. En cuestiones urbanísticas seguía los criterios del Estatuto Municipal, favorecía la municipalización de los servicios y estimulaba el crecimiento del patrimonio municipal. Asimismo, de la posibilidad de legislar en materia de organización territorial surgió la Divisió Territorial de Catalunya, elaborada en gran parte por destacados geógrafos como P. Vila y J. Iglesias, y que tras diversas discusiones en el parlamento catalán fue aprobada por la "Conselleria d'Economia" el 27-VIII-1936. Así, el territorio catalán se estructuraba en municipios, 38 comarcas y 9 regiones, y por primera vez se rompía legalmente la organización unitaria, provincial y uniformista del modelo liberal clásico.

Cuando en julio de 1936, España se dividió en dos bandos en lucha con sus territorios respectivos, la declaración del Estado de Guerra producida los primeros días en la zona nacionalista, supuso la destitución de todas las autoridades del Frente Popular, incluidos los alcaldes y los presidentes de las gestoras (Diputaciones), muchos de los cuales sufrieron duras represalias en virtud de las disposiciones de los Bandos de declaración del Estado de Guerra. En las capitales de provincia y ciudades de cierta importancia fueron sustituidos por oficiales retirados, la mayoría por la Ley de Azaña, y en los municipios rurales por personas adictas a la nueva situación. La situación de excepcionalidad supuso de hecho, la derogación de la legislación del período republicano, aunque la Ley de 1935 se mantuvo con una cierta ambigüedad en lo referente a organización y funcionamiento de los servicios, al menos a partir de la articulación del nuevo Estado producida en enero de 1938. En la zona leal al Gobierno republicano, donde no se declaró el Estado de emergencia, hasta muy avanzada la guerra civil, de hecho existió también una situación de excepcionalidad que impidió el normal funcionamiento de los municipios, salvo en Cataluña, donde existió hasta 1938, una actividad institucional regular que incluso produjo algunas manifestaciones de su

funcionamiento como la aprobación del proyecto de comarcalización de Cataluña el 27 de agosto de 1936. Pero la pauta general fue que tampoco se produjo ninguna modificación de la Ley de 1935.

En consecuencia los textos legales que, transcurrida la guerra civil, van a surgir del Nuevo Régimen tratarán de ser una puesta al día de los Estatutos de Calvo Sotelo; pero en realidad es que ni aun en el plano puramente convencional, ninguno alcanzó las cotas de autonomía de aquellos, pese a que, como es sabido, los mismos no llegaron nunca a adquirir su plena efectividad. Incluso creemos que el régimen autoritario no podía asimilar el contenido autonómico de los textos estatutarios. Pero en los aspectos técnicos de la actividad local no se puede ignorar que los diversos Reglamentos emanados de los Estatutos Municipal y Provincial estuvieron en vigor hasta pasado el año 1950. Incluso alguno, como el de Sanidad Provincial hasta el fin del régimen.

En síntesis, hemos de reconocer que si en algunos aspectos de la vida pública, el transcurso de los años, pudo suponer una paulatina liberalización de pequeños espacios de la misma, en el ámbito municipal no se apreciaría esta situación, excepto en algún proyecto de la época final del régimen, y el municipalismo arcaico inspiró la actividad legislativa del Régimen local de esta época.

5. *El Régimen Municipal de la postguerra.* Unos meses antes de terminar la guerra civil, por medio de una Orden del Ministerio del Interior, de 4 de noviembre de 1938, se creó una Comisión para el estudio de una Ley de Administración Local, promovida por el titular de la cartera Ramón Serrano Suñer, que debe interpretarse como una manifestación de su propósito de transformar el Estado campamental, que se encontró en 1937 a su llegada a Salamanca en un Estado normalizado. Dicha Comisión presidida por el propio Serrano Suñer, estaba compuesta por Benjumea Burín, del Valle Yanguas, Jordana de Pozas, Gamero del Castillo, García Oviedo, Alvarez Gendín, Allué Salvador, Hoyo Sánchez, Morales Díaz, Martínez de Tena, Martín Mateo, Negueruela Caballero, Sanz Roselló, Arana Arrieta, Ruiz Gullón, Camacho Baños y García Feito. En ella podemos observar que salvo Benjumea, predominaban Abogados del Estado, Catedráticos de Derecho Administrativo, Funcionarios locales, etc.

A la referida Comisión se le encomendó la redacción de un proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local en la que se comprendiesen el régimen municipal y el provincial y las funciones delegadas en las circunscripciones, todo ello con carácter general. La Comisión quedó facultada para dirigirse en solicitud de datos, estadísticas e informaciones de todas clases a centros y dependencias oficiales, corporaciones,

colegios profesionales, entidades de todo orden y personas especializadas en materia de administración y gobierno local.

1.3. La Administración local en la etapa franquista (1939-1975)

El establecimiento del régimen franquista significó, ante todo, un reforzamiento del Estado central y una vuelta hacia las posiciones más ortodoxas del esquema territorial liberal, agravado, además, por el carácter autoritario del régimen que impedía la formulación de cualquier otro esquema territorial que pudiese afectar la unidad estatal. Para su estudio es preciso dividirlo en dos períodos más o menos diferentes; un primer período que va hasta 1955-59 llamado de autarquía con claras connotaciones totalitarias y pretensiones imperialistas; y otro segundo, que se desarrolla a partir de 1959, iniciándose lo que se ha venido llamando desarrollismo. En ambas etapas es común el centralismo, la falta de representatividad de las instituciones, el incumplimiento de la legislación municipal y urbanística, la subordinación total de la administración local a la estatal y la represión de los planteamientos regionalistas, nacionalistas y obreros, así como de cualquier exigencia de mayor autonomía municipal.

En lo referente a la legislación municipal hay que distinguir dos períodos, que no coinciden exactamente con los expuestos sobre el régimen, por razones de índole burocrático. El primero llega hasta 1967 y está condicionado por la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, mientras que el segundo estará supeditado a los proyectos de reforma que iniciaron los grupos desarrollistas y tecnocráticos para controlar la administración local, entonces en manos de la burocracia falangista. Al principio del régimen se fue elaborando toda una concepción falangista del municipio, cuya preocupación principal era insertar la administración local dentro de la dinámica del Estado, como una parte más del engranaje totalitario. Así, en 1941 se realizó un Proyecto de Código de Gobierno y Administración Local en el cual se señalaban ya los rasgos centralizadores y uniformistas del franquismo. Luego, el abandono de este primer proyecto se plasmó con la Ley de Bases de Régimen Local del 17-VII-1945, que fue modificada el 3-XII-1953 y finalmente retocada el 24-VI-1955. A pesar de que normativamente no era muy diferente de la Ley Municipal de 1935, su carácter centralista y autoritario la caracterizaba. El alcalde de los municipios de más de 10.000 habitantes era elegido y cesado por el Ministerio de Gobernación y por el gobernador

civil en el resto de los municipios, siendo la duración de su cargo indefinida y los criterios de elección muy indeterminados.

Después, hacia 1967 la incapacidad e inadecuación del sistema administrativo local vigente para resolver los problemas surgidos durante el período desarrollista motivó a los sectores tecnocráticos a presentar un proyecto bastante elaborado el 17-XII-1971, en el que se notaba la influencia creciente del movimiento ciudadano organizado en asociaciones de vecinos. El proyecto proponía una serie de reformas de cariz descentralizador, y aceptaba la implantación de regímenes especiales de administración local, así como de asociaciones administrativas de vecinos, identificando al alcalde como representante del municipio y no del Estado. El fracaso de este proyecto, la gravedad de los problemas urbanos y la consolidación del movimiento ciudadano motivaron la elaboración de otro proyecto de Ley de Bases de Régimen Local que fue aprobado el 19-XI-1975, en el que se mantenía la organización uniforme y se permitía la mancomunidad provincial de determinados servicios.

Desde el punto de vista urbanístico hay que destacar la creación el 22-VII-1949 de La Jefatura Nacional de Urbanismo, desde la que P. Bidagor pensaba desarrollar una Ley General de Urbanismo, que entraría en contradicción con la Ley de Bases de Régimen Local de 1945, pues ésta configuraba toda actividad urbanística como municipal. Con ello quedará planteado uno de los problemas que va a caracterizar la gestión urbanística del franquismo: la escisión institucional entre los órganos centrales del urbanismo y las corporaciones municipales. El inicio de la época desarrollista rompe definitivamente las esperanzas puestas en el Plan Nacional de Urbanismo e igual suerte corren los planes provinciales de urbanismo. El modelo de desarrollo impuesto a partir de 1959 concentró la población y la industria en unos determinados núcleos ya fuertemente urbanizados, lo que dio lugar a la configuración de una serie bien definida de áreas metropolitanas. Así, y como reconocimiento de esto, apareció en 1964 el Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid y en 1968 se hizo lo mismo con el Plan Director del Área Metropolitana de Barcelona. La creación institucional para Madrid de COPLACO, órgano del Estado central, y de la EMMB para Barcelona en 1974 suponen la necesidad de una acción urbanística supra-municipal, pero no presuponen una autonomización de la gestión urbanística frente a la tutela y fiscalización estatal. Se habían creado nuevas entidades territoriales supra-municipales, pero en ningún caso se rompía el esquema provincial.

La Ley del Suelo de 1956 estableció toda una jerarquía institucional en el desarrollo del planeamiento urbano que seguiría la siguiente línea descendente: Consejo Nacional de Urbanismo, Comisión Central, Dirección General de Arquitectura y

Urbanismo, Comisiones Provinciales y, por último, ayuntamientos. Más tarde, con la creación, el 25-II-1957, del Ministerio de la Vivienda, se impondrá una nueva fiscalización por parte del Estado central de una competencia típicamente municipal como era la vivienda. Además, según F. de Terán, la creación de ese Ministerio rompería la coherencia institucional propuesta por la Ley del Suelo, y agravaría la fisura institucional existente entre la administración local y la Dirección General de Urbanismo, con lo que en la práctica se deshacía la normativa legal existente. Esta fisura institucional, y la autonomía municipal que concedía la Ley de Bases de Régimen Local de 1975, permitían la aplicación de todos los proyectos desarrollistas, en los que estaban interesados tanto la burocracia municipal, como los grandes propietarios del suelo por sus extraordinarios beneficios. Esa autonomía urbanística se traducía, en la práctica, en la total subordinación y fiscalización del municipio al Estado, en un sistema de funcionamiento absolutamente caciquil.

La política territorial del franquismo se caracterizó por el mantenimiento de la división provincial, a pesar de que, como señala H. W. Richardson, debido a la inadecuación de las provincias como entidades administrativas eficaces, por su aparato institucional pesado y embarazoso, había presiones para que el país fuera dividido en un conjunto mayor de regiones y para que se instituyera una administración supra-provincial. Pero, lo cierto es que tanto el esquema de 14 regiones del Decreto de noviembre de 1973, como las 9 instituciones regionales (las Delegaciones Territoriales y las Comisiones Territoriales de Planificación) no fueron puestas en práctica. Además, la potenciación del desarrollo territorial y económico a partir de la política de los Polos de Desarrollo dejaba a la administración local marginada; según ha resaltado el mismo H. W. Richardson, ésta desempeñaba un papel muy reducido en la planificación territorial. Resumiendo, la administración y la burocracia local adicta al franquismo fue un buen instrumento para consolidar tanto el Estado unitario como su concepción territorial uniforme. El Estado central, y con él los planteamientos más tecnocráticos, habían impuesto su vieja pretensión de convertir a la institución municipal en un órgano totalmente administrativo y una pieza básica de su engranaje de control territorial. La antigua aspiración progresista de que el municipio debía ser la pieza básica sobre la cual se estructuraría el andamiaje de una sociedad democrática era historia o sueño. Al mismo tiempo, la gente empezaba a organizarse fuera y en oposición a ella: en asociaciones de vecinos.

2. EL CONTEXTO POSTCONSTITUCIONAL. LAS COMPETENCIAS DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES TRAS LA CONSTITUCIÓN

2.1.- Determinación de competencias

La Administración Local conforma el tercer nivel territorial de la estructura de gobierno y administración, junto con el Estado y las Comunidades Autónomas, que reconoce la Constitución. En este sentido la Carta Magna se refiere expresamente a los municipios, las provincias, las islas y otros entes en el Título VIII.

El artículo 137 de la Constitución atribuye a los municipios y provincias autonomía para la gestión de sus propios intereses. De lo que se desprende que la ley debe atribuir a las entidades locales las competencias necesarias para la satisfacción de esos intereses y para la prestación de los servicios públicos que tengan encomendados.

Determinar cuáles son los intereses locales, diferenciándolos de los intereses estatales o de los de las Comunidades Autónomas nos lleva a la teoría francesa del *pouvoir* municipal que hoy se considera ya superada, pues competencias como el orden, la seguridad y la higiene de las poblaciones son bastante limitadas e impiden la intervención de los entes locales en la gestión de los grandes servicios públicos que se dan hoy en día.

Los entes locales son parte del Estado y sus funciones son similares a la de otras administraciones. La cuestión, ahora, es determinar qué parte de estas tareas o funciones corresponde a cada Administración. La Constitución nada dice sobre las competencias de las entidades locales. Por eso la determinación de las competencias de esos entes queda reservada a la decisión del legislador.

A partir de ello, nos encontramos con dos cuestiones fundamentales. La primera se refiere a los límites que el legislador tiene a la hora de decidir sobre las competencias de las entidades locales y la segunda es conocer qué legislador resulta el competente para resolver sobre la distribución de competencias. Según sea el caso, podrían ser las Cortes Generales o las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a la primera cuestión cabe referirse a la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, que remite al legislador ordinario para la concreción de las competencias de las entidades locales, sin más obligación que la de respetar un núcleo esencial de contornos imprecisos.

La segunda cuestión se responde en la misma sentencia del Tribunal constitucional, cuando dice que el Estado tiene competencia para la regulación de las competencias locales.

2.2.- Atribución de competencias

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local diseña el esquema de atribución de competencias de las entidades locales. En su artículo 2 dispone que la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberá asegurar a los municipios, a las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses, atribuyendo las competencias que proceda.

El artículo 25.1 recoge lo que se conoce como cláusula general de habilitación de la actividad municipal: “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

La definición del ámbito competencial de los municipios se hace en los artículos 25.2 y 26 de la Ley de Bases. El primero dispone que

“ 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a. Seguridad en lugares públicos.
- b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
- c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
- e. Patrimonio histórico-artístico.
- f. Protección del medio ambiente.

- g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
 - h. Protección de la salubridad pública.
 - i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
 - j. Cementerios y servicios funerarios.
 - k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
 - l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
 - ll. Transporte público de viajeros.
 - m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
 - n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.

En todo caso, la Ley de Bases atribuye directamente a los municipios una serie de competencias más concretas y que se configuran como servicios mínimos, obligatorios de carácter municipal. Dichos servicios no son los mismos para todos los Municipios, sino que varían de acuerdo con la población, tal como establece su artículo 26:

“Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a. En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b. En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

- c. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.”

El artículo 27 de la Ley de Bases permite la delegación de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas a los municipios en materias que afecten a sus intereses propios. Estas competencias delegadas se distinguen de las propias, que ejercen en régimen de autonomía. Las competencias delegadas, de titularidad estatal o autonómica, se someten a controles por parte de la Administración delegante. Por eso, los Municipios son reacios a sumir esas competencias, aunque tengan su compensación económica.

2.3.- Esfera competencial de la provincia

La ley de Bases en su artículo 36 define la esfera competencial de las provincias:

“ Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

- a. La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a del número 2 del artículo 31.
- b. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- c. La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d. La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

e. En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.”

En realidad, la competencia que todas las Diputaciones Provinciales ejercen es la cooperación y asistencias a los municipios, sobre todo a los más pequeños. En algún caso, como es el de las Diputaciones forales vascas, este papel es muy relevante, pues allí las competencias de los llamados territorios históricos están definidas en el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco. El grueso de las tareas de la Administración corresponde a las Diputaciones Forales y no a los servicios comunes de la Comunidad Autónoma, siendo además las Diputaciones las que tienen el poder de recaudar impuestos, que después reparten en función del cupo que corresponde al Estado conforme al sistema de concierto, la parte que corresponde al Gobierno Vasco, la de la propia Diputación e inclusive la que se transfiere a los municipios.

En Cataluña, la provincia está quedando reducida poco a poco a la mínima expresión como Administración Pública ya que el ideario nacionalista es manifiestamente contrario a la división provincial y favorable a la comarca. En este sentido, todo el territorio de Cataluña está dividido en entidades de ese tipo, en virtud de la Ley 6/1987, de 4 de abril, del Parlamento de Cataluña, en la que se establecen las competencias y que se derivan, por cierto, de la minoración de las competencias provinciales o municipales .

Además de competencias propias, la Provincia puede ejercer competencias por delegación del Estado o de las Comunidades Autónomas, según el artículo 37 de la Ley de Bases del Régimen Local.

En relación con las llamadas mancomunidades de municipios, las competencias que ejercen son las que éstos les transfieran a través del correspondiente acuerdo municipal.

3. REIVINDICACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE MAYOR NIVEL DE COMPETENCIAS. EL PACTO LOCAL.

El Pacto Local es un acuerdo cuya finalidad principal es precisar y ampliar las competencias de los municipios. Podemos hablar de dos pactos locales: un pacto local que ya ha tenido lugar, entre el Estado y los Municipios a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, y un segundo pacto local entre los propios municipios y las Comunidades Autónomas, con participación del Estado.

El primer Pacto Local se aprobó por unanimidad en la Comisión Ejecutiva de 1996, con la denominación de “Bases para el Pacto Local”, como un acuerdo no vinculante, pero con consecuencias importantes en las reformas legislativas concretas en relación con la distribución de competencias.

El Pacto Local tiene especial importancia porque supone un fortalecimiento de la autonomía de los municipios y como se ha dicho no es un acuerdo vinculante, sino voluntario, cuya principal misión es la redefinición y ampliación de competencias de los municipios. El Pacto Local tiene además importancia porque es un buen ejemplo de instrumento de cooperación. En el modelo español de organización territorial la mayor parte de las competencias son competencias compartidas entre los distintos ámbitos de gobierno. Sin cooperación es imposible tener un sistema de competencias compartidas que funcione adecuadamente. En realidad, éste es a la vez el lado positivo y negativo del pacto local: si funciona adecuadamente puede suponer un elevado nivel de cooperación entre los tres ámbitos de gobierno, además del incremento de la autonomía local. El lado negativo es que sin cooperación el pacto local no puede producir ningún resultado.

Como es bien conocido, el Pacto Local consistió en una serie de medidas tanto legales como administrativas destinadas a aumentar de forma notable las competencias y responsabilidades de los municipios con el objeto de fortalecer el Gobierno Local. Dentro de este conjunto de medidas, se podía distinguir entre las medidas cuyo traspaso era competencia del Estado y aquellas otras cuya responsabilidad era de las comunidades autónomas. En total, el documento aprobado en su día, que contenía las bases para instrumentar el Pacto Local, incluía 92 medidas susceptibles de ser atribuidas a los Entes Locales, de las cuales 32 se incluían en el ámbito competencial de la Administración General del Estado y 60 en el ámbito de competencia de la Comunidades Autónomas.

De las 32 medidas del ámbito competencial de la Administración General del Estado, ya se han atribuido 28 a los Entes Locales, el 90% de las peticiones de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

Las entidades locales son instrumentos vertebradores del Estado y constituyen el ámbito más idóneo para la prestación de los servicios al ser las Administraciones más cercanas al ciudadano. El Pacto Local pretende abordar el futuro, las competencias y la posición de las entidades locales y debe basarse en una serie de principios, como los de

autonomía y acercamiento de la gestión, la eficacia en el desempeño de la función, la eliminación de duplicidades y la cooperación y coordinación ejecutivas.

Ciertamente, el entorno del gobierno local se ha modificado en los últimos tiempos y han surgido nuevos fenómenos que demandan respuestas distintas por parte de las Administraciones Públicas. De ahí, este segundo proceso descentralizador que ha de traducirse en un mayor acercamiento de los poderes públicos al ciudadano.

El objetivo del pacto era dotar a las Corporaciones Locales del marco legal, los medios y las competencias que les permitan ejercer un papel que es fundamental al servicio de la sociedad en su conjunto. Para ello, tienen que tener un papel clave en el modelo de desarrollo territorial y han de ser capaces de explotar las potencialidades de las reformas legislativas aprobadas. Si tenemos en cuenta que el nivel local es el que enraíza las instituciones con el tejido social, la importancia de fomentar mecanismos de participación, la mejora de la información, la eficacia de la actuación pública y la atención a los criterios de los usuarios de los servicios públicos, resulta fundamental. Todo ello ha de conducirnos hacia un nuevo modelo de funcionamiento de los gobiernos locales, con la idea de mejorar la prestación y gestión de los bienes y servicios públicos.

Y respecto a las competencias que son responsabilidad de las propias comunidades autónomas, éstas constituyen lo que se ha denominado la segunda fase del Pacto Local. Hay que tener en cuenta que a cada una de las comunidades autónomas le corresponde diseñar un modelo de atribución de competencias para su propio ámbito territorial en función de sus respectivas especificidades. El grado de cumplimiento está siendo variable dependiendo de las características propias de cada comunidad. No obstante, en algunas de ellas como Murcia este proceso de atribución de competencias está siendo completado de forma muy satisfactoria.

La problemática a la hora de completar esta segunda fase, dependerá de las circunstancias y características propias de cada Comunidad Autónoma, dado que los Gobiernos Autonómicos son los responsables de decidir qué competencias atribuir a las Corporaciones Locales y cómo hacerlo. La dificultad a la hora de ampliar el ámbito competencial variará mucho en función de condicionantes tales como la dispersión o concentración de la población y le extensión de los términos municipales.

La idea principal es que deben ser las Comunidades Autónomas las que tengan el papel fundamental para seguir avanzando en la descentralización, aunque el Estado también debe jugar un papel central en este segundo pacto, ya que de acuerdo con la Constitución le corresponde la regulación básica de la autonomía local.

Para hacer posible esa descentralización, las Comunidades Autónomas han de atribuir parte de sus competencias a los entes locales que integran sus territorios, a través de leyes aprobadas por las Asambleas Legislativas. En estas leyes se determinarían las materias, procedimientos y vías de participación de las entidades locales correspondientes.

Un último aspecto, pero no menos importante del nuevo pacto local sería el de su financiación. No puede hablarse de descentralización de competencias sin financiación, pues sin autonomía financiera no hay autonomía política. Son las Comunidades Autónomas las que deberían encargarse de la financiación de esta segunda descentralización, al ser ellas las que van a signar sus propias competencias a los municipios.

Si ese hipotético segundo pacto local se llevara adelante supondría un importante incremento de la autonomía local, pero para ello son precisos dos elementos: coordinación y financiación. Además esa segunda descentralización se enmarcaría también en lo dispuesto en el artículo 4 de la Carta Europea de Autonomía Local ratificada por España el 20 de enero de 1998 en el que se recomienda encomendar el ejercicio de las competencias públicas a las autoridades más cercanas a los ciudadanos.

La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, aprobada mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, constituye un punto de inflexión en la garantía y protección de la autonomía local.

El artículo 92.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local para Andalucía, reconoce a los municipios competencias propias y el artículo 192.1 establece que una ley regulará la participación de las entidades locales en los tributos de la Comunidad Autónoma, que se instrumentará a través de un fondo de nivelación municipal, de carácter incondicionado. Competencias propias y financiación incondicionada constituyen la expresión más acabada de la autonomía local.

Junto a este núcleo fundamental, el Estatuto de Autonomía garantiza la plena capacidad de autoorganización y el principio de subsidiariedad.

4. EXPECTATIVAS DE FUTURO

De las medidas del Gobierno central incluidas en el último paquete para reducir el déficit se encuentra una profunda reforma de los gobiernos locales. Aunque es seguro que no es la medida más mediática, en cambio es la que tendrá un impacto profundo en

el bienestar de los ciudadanos. A la espera de la aprobación definitiva del Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que nos permita conocer los detalles definitivos, las propuestas conocidas hasta ahora del Ministerio de Administraciones Públicas y las medidas anunciadas recientemente por el gobierno central se centran en un recorte de las competencias de los gobiernos locales (principalmente en educación y sanidad) y un mayor protagonismo de las Diputaciones provinciales.

La reforma de los gobiernos locales no es cosa de la crisis. Como hemos visto, desde su aprobación en 1985 la Ley de Bases de Régimen Local (LRBRL) ha tenido algunas modificaciones parciales, como las introducidas en 2003 por la ley de modernización del gobierno local, pero sus contenidos nucleares siguen siendo los mismos. Desde hace tiempo se reclama por parte de las organizaciones municipalistas una “segunda descentralización” que vaya más allá de la descentralización autonómica y dote definitivamente a los gobiernos locales de los recursos financieros suficientes para mantener, potenciar y desarrollar los servicios de proximidad que prestan a la ciudadanía. La publicación del Libro Blanco del Gobierno Local en 2005 puso las bases para tal reforma con una propuesta de criterios orientadores (autonomía, flexibilidad, proporcionalidad, suficiencia financiera, etc.) así como una serie de propuestas de mejora en la relación a la cooperación institucional y a la gestión de servicios públicos. Esta propuesta desembocó en el Anteproyecto de la Ley básica del Gobierno y la Administración Local pero no llegó a aprobarse definitivamente.

A nadie se le escapa que uno de los principales problemas de la organización territorial en la prestación de servicios en España es la existencia de un gran número de municipios pequeños (el 84% de los municipios tiene menos de 5.000 habitantes) con limitada capacidad organizativa y financiera, además de la superposición de administraciones en ámbitos territoriales y sectoriales sin una adecuada concertación. Esto genera problemas de eficiencia y de igualdad de acceso de los ciudadanos a los servicios básicos independientemente donde vivan, lo que no sería lo mismo que decir que el problema de la organización territorial en España es una delimitación poco clara de las competencias municipales, tal y como da a entender la actual reforma. Al contrario, esta flexibilidad competencial presente en la LRBRL ha sido decisiva para que los gobiernos locales pudieran desarrollar el estado de bienestar en ámbitos tan esenciales como la educación, la formación de adultos, la sanidad, la cultura, o el medioambiente. Esto ha sido posible precisamente por la cercanía de los políticos locales a las necesidades de sus habitantes y al apoyo de otras administraciones, ya sea la central, la autonómica o la provincial. Uno de los casos de reorganización territorial

que se suele tomar como referencia en Europa es el de Dinamarca. La agregación de municipios y la reforma de gobiernos locales se produjo para que los gobiernos locales presten servicios de una forma más eficaz y eficiente, no para reducir su ámbito competencial. Esto supuso, dicho sea de paso, la eliminación de las administraciones territoriales de segundo grado, lo que aquí serían las Diputaciones.

Es posible que si el Gobierno central pudiera agregar municipios por Decreto, ya lo habría hecho. Tanto Grecia como Italia, debido a la situación económica y a la imposición de las condiciones por parte de la Troika, han impulsado agregaciones de municipios con el mismo objetivo de racionalizar el gasto público, aunque sea a costa disminuir la calidad democrática de los municipios y aumentar desigualdades territoriales.

En el caso del Estado español eso no es posible porque este tipo de actuaciones son competencia de las comunidades autónomas. Así pues, se ha optado por reducir las competencias de todos los municipios y transferir “las competencias propias” de los municipios de menos de 20.000 habitantes que no puedan garantizar su aplicación bajo unos por ahora desconocidos criterios de calidad. Esta opción tiene importantes problemas tanto de legitimidad democráticas, de gestión pública como para contribuir equitativamente a la reducción del gasto.

- Primero, desde el punto de vista democrático es un claro paso hacia atrás. Del articulado de la LRBRL se elimina la posibilidad de que la administración central, las CCAA o las Diputaciones puedan delegar competencias, si con ello se alcanza una mayor participación ciudadana. En sentido opuesto, se abre la puerta a la delegación del ejercicio de las competencias municipales de menos de 20.000 habitantes a las Diputaciones. La mayoría de las Diputaciones (diferente es el caso de las Diputaciones Forales), sus responsables políticos se eligen indirectamente entre los diferentes concejales municipales. Este sistema de elección indirecta dificulta la asunción de responsabilidades y la rendición de cuentas por parte de los políticos así como la capacidad de incidencia de los ciudadanos en aspectos tan importantes como si un servicio público local será privatizado o no.

En cambio, en las instituciones territoriales de segundo grado de Francia, Alemania, Bélgica, Reino Unido, Irlanda o Grecia los representantes son elegidos directamente. Cualquier medida para potenciar las Diputaciones debe ir acompañada también de una reforma de estas instituciones, mejorando su

legitimidad democrática, su transparencia y adaptándolas a la realidad territorial e histórica donde se ubican, como puede ser la conversión de las provincias de Catalunya en vegueries y la consiguiente reorganización administrativa.

- Segundo, desde el prisma de una gestión pública eficaz, la reforma es una vuelta a lógicas institucionales que parecían superadas basadas en la verticalidad y la desconfianza interinstitucional en vez de potenciar una gestión basada en redes de colaboración, la cooperación y la concertación que garanticen la autonomía municipal y unas políticas acordes con las necesidades concretas de las poblaciones y no ajustadas a unos estándares homogéneos y abstractos definidos a priori. La propuesta por ahora conocida establece que las competencias de los municipios de menos de 20.000 habitantes que no cumplen los requerimientos de sostenibilidad financiera y de calidad (a partir de unos criterios de calidad establecidos por el gobierno central) serán asumidas por las Diputaciones y su función se “dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos”. Hasta ahora, era precisamente la Diputación la que permitía dar respuesta a las demandas ciudadanas que excedían estos servicios mínimos a partir de la concertación con los propios ayuntamientos. Un simple cambio de nivel competencial no asegura una mejor calidad de los servicios públicos en una administración, aunque de carácter teóricamente municipal, que no está organizada ni preparada para gestionar directamente servicios públicos. Los ciudadanos consideran que la administración local es la más rápida, la que mejor los trata y la más eficaz en comparación a la administración central y autonómica, según el último barómetro del CIS.

- Finalmente, desde el punto de vista económico, la reducción del gasto si viene por algún lado, vendrá de la reducción, eliminación o precarización de los servicios públicos, no de una mayor eficiencia en el gasto. La reforma no plantea seriamente una evaluación, cambios y mejoras de las estructuras de cooperación intermunicipal existentes como las comarcas, agrupaciones de municipios o las propias Diputaciones, sino una reubicación de competencias municipales hacia las Diputaciones. Es probable que los gobiernos locales en apuros económicos se descarguen en las Diputaciones sus servicios y responsabilidades. Las Diputaciones, viendo reducir también sus ingresos mayoritariamente provenientes de transferencias directas del Estado, es lógico que prioricen la gestión de los servicios básicos transferidos y dejen de dar

apoyo a otras políticas que hasta ahora venían desarrollando (algunas en realidad competencia de los gobiernos autonómicos) en ámbitos como el de juventud, igualdad de género, asuntos sociales, promoción económica, participación ciudadana, formación, entre muchas otras. Esta reforma se convierte en una forma de reducir el sector público con una minimización de los costes políticos tanto para los ayuntamientos como para los gobiernos autonómicos. Por otro lado, la medida de reducción de un 30% de los concejales de los ayuntamientos, que requiere una reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y no podrá ser aplicada hasta las elecciones del 2015, más que una importante reducción presupuestaria (según la Federación Española de Municipios y provincias (FEMP) el 90% de los concejales no cobra por su trabajo), supondrá una disminución de la pluralidad política de los consistorios.

En definitiva, si bien es necesaria una reorganización de las administraciones territoriales, la reforma adolece de importantes déficits democráticos, merma la autonomía municipal, no garantiza una mejor calidad de los servicios públicos y facilita una reducción de las políticas públicas con un menor coste político. Tampoco se avanza hacia un nuevo modelo de financiación local, origen de muchos de los problemas actuales, que mejore la autonomía local, incentive la gestión compartida, asegure la prestación de servicios y disminuya la dependencia del desarrollo inmobiliario.

En palabras de Francisco Tejada (Ayuntamiento de Córdoba): “ Lo que tenemos que buscar es un reparto de competencias en el que optimicemos los servicios, un reparto que sin duda implicará que haya competencias presadas desde diferentes niveles de gobierno. No se trata de pelear por tener más competencias exclusivas sino de prestar los servicios con eficiencia.

El modelo de financiación ha de contemplar el nivel competencial, la población del municipio, la dispersión, capitalidad, nivel de renta del municipio y de esfuerzo fiscal, así mismo ha de atender las circunstancias de carácter excepcional que se producen por la instalación de infraestructuras no estrictamente locales (vertederos, aeropuertos, centrales nucleares,...). Debe haber un equilibrio intermunicipal. Ha de ser elástico, que permita que los ingresos municipales estén relacionados con la mejora de los niveles de renta en el municipio.”

5. LA FINANCIACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES Y SU EVOLUCIÓN.

Los primeros Ayuntamientos de la democracia española plantearon, desde el marco de la Constitución de 1978, el reto de ordenar la vida municipal, bajo una serie de principios:

- a. Autonomía, asimilado al principio de subsidiariedad actual.
- b. Descentralización, como instrumento para asegurar el conocimiento directo de los problemas por la Administración local, así como la participación democrática de los ciudadanos.
- c. Electividad, representatividad y revocabilidad, en cuanto que comporta el carácter electivo de los distintos órganos colectivos y la subordinación de los cargos técnicos a los cargos políticos elegidos.
- d. Participación ciudadana. Debe configurar tanto la organización de la administración municipal como la gestión de los servicios sociales. De este principio surgen los conceptos, aplicados a la vida municipal, de democracia directa, transparencia y autogestión.
- e. Suficiencia. Este principio, consagrado en el artículo 142 de la Constitución Española, señala que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la Ley les atribuye.

El desarrollo de estos principios, sin embargo, contrastaba con una difícil realidad. La prestación de servicios públicos locales era nula o deficiente. Algunos núcleos de población carecían de elementales servicios de abastecimiento y saneamiento de aguas. No poseían un sistema organizado de recogida de residuos sólidos. Los servicios de transportes urbanos eran insuficientes, y así sucesivamente se podrían enumerar las deficiencias de infraestructuras locales. Frente a este déficit, los recursos financieros eran escasos. Los ayuntamientos democráticos renacían, así, en unas difíciles condiciones financieras, abrumados por unas expectativas excesivas y con unas estructuras precarias, tanto en lo referente a las bases legales de actuación como en materia de personal cualificado para hacer frente a estas nuevas necesidades.

El intento de prestar mejores servicios exigía una gran voluntad política y esfuerzo personal, y también la actualización y modernización de la organización local. Pero las reformas para hacerlo posible avanzaban con una celeridad menor que la deseable. La legislación básica del régimen local se demoró hasta 1985; y hubo de esperar a 1988 para regular su sistema de financiación.

5.1. La Hacienda local transitoria (1975-1990)

Hasta 1978 España carecía de una fiscalidad de tipo europeo.

La fiscalidad estatal se basaba en un conjunto de impuestos de productos, que gravaba las diferentes rentas generadas en función de su origen. Se trataban de impuestos de naturaleza real, que establecía una exacción sobre la renta presuntamente de la propiedad, y sobre la actividad económica, por su mero ejercicio.

El acceso de las Corporaciones locales a este tipo de financiación se basaba en un porcentaje de participación en los tributos del Estado. En concreto, los Ayuntamientos participaban en un porcentaje de la recaudación de las Contribuciones Territorial Urbana (CTU) y Rústica y Pecuaria (CTR), del Impuesto sobre los Rendimientos del Trabajo Personal, del impuesto industrial, y del Impuesto sobre el lujo de gravamen de la tenencia y disfrute de automóviles.

Además de los ingresos obtenidos por esta vía, los Ayuntamientos gestionaban ingresos propios, a saber: Radicación, Solares, Incremento del Valor de los Terrenos, Circulación de Vehículos, Publicidad y Gastos Suntuarios.

A partir de 1978, reformada la Hacienda Pública central, el Estado convirtió en impuestos municipales la CTU, CTR y las Licencias Fiscales de Profesionales y Artísticas (antiguo impuesto sobre los rendimientos del trabajo personal), y de Actividades Comerciales e Industriales (heredero del Impuesto Industrial). No obstante, la potestad normativa de estos tributos continuó siendo competencia estatal.

En general, estos impuestos se caracterizaban por su escasa autonomía, baja capacidad de pago, escasa o nula progresividad y nula neutralidad. Además, por diversos motivos, eran complejos y caros de recaudar. Tal vez, mediante la proliferación de impuestos y de la resultante de una nutrida normativa fiscal (Real Decreto 3250/76, Real Decreto 34/77, Ley 44/78, Real Decreto Ley 11/79; Real Decreto 2634/79, Ley 42/79, Real Decreto Ley 2/80, Real Decreto 9/80, Ley 74/80, Real Decreto Ley 3/81) se trató de paliar los efectos negativos de aquel sistema fiscal municipal.

A pesar de ello, la situación en 1983 se volvió insostenible para la Hacienda local. El gobierno tuvo que improvisar una medidas urgentes, aglutinadas en la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales. Esta ley se promulgó con la intención de sanear el nivel local de gobierno, como solución provisional previa a la esperada reforma y modernización de

las Corporaciones locales. Así se reconocía en la memoria que acompañó a la Ley de 1983, la crónica situación deficitaria de las Corporaciones locales es una de las cuestiones más preocupantes en el panorama político español y que más reiteradamente se ha intentado resolver en los últimos años. No obstante, las medidas adoptadas, por su carácter coyuntural, han resultado, a lo largo del tiempo, insuficientes, volviéndose nuevamente a reproducir la difícil situación económica-financiera de las Haciendas locales. Para tratar de paliar esta situación, el legislador consideró tres objetivos fundamentales:

- a. La nivelación financiera. Para ello, el Estado se comprometía a asumir el déficit local al 31 de diciembre de 1982.
- b. La eliminación de las causas del déficit. Mediante este objetivo, se creó un sistema de tutela estatal sobre el gasto local de las Corporaciones locales que libremente se quisieran acoger a los mecanismos de saneamiento financiero previstos en la Ley.
- c. La suficiencia y autonomía financiera. Se permitió a los Ayuntamientos establecer un recargo sobre la cuota líquida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Y se cedió potestad normativa en la fijación del tipo impositivo de la CTU y CTR.

Sin embargo, el mecanismo más importante e innovador de la Ley de Medidas Urgentes fue declarado inconstitucional. El Alto Tribunal, mediante sentencias de 1985 (referente al recargo municipal sobre el IRPF) y 1987 (en relación con las contribuciones territoriales) declaró la inconstitucionalidad del sistema financiero promulgado.

Esta declaración de inconstitucionalidad neutralizó el potencial recaudador esperado. Sin embargo, el resto de los objetivos objeto de la Ley se cumplieron. El Estado se subrogó en las deudas locales y estableció un mecanismo de control del gasto local.

Libres de cargas, ante la impaciencia ciudadana por la demora en la prestación de servicios públicos locales, los alcaldes y presidentes de Diputaciones optaron por el único mecanismo de financiación a su alcance: el endeudamiento. De manera que cuando se implantó la ley de financiación local de 1988, las Corporaciones locales soportaban de nuevo una elevada carga financiera.

5.2. Crisis financiera local (1990-1995)

La nueva Ley basó la financiación local sobre dos pilares: tributos propios y participación en los ingresos del Estado.

Respecto al primero de ellos, la tributación municipal se configuró en torno a tres impuestos de carácter obligatorio: el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI), el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE) y el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM); y dos de implantación voluntaria: el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) y el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).

Este sistema comportó la existencia de un nivel no desdeñable de autonomía tributaria, compatible con un grado importante de armonización fiscal de las diferentes figuras tributarias. Además, se dotó a los Ayuntamientos de autonomía fiscal, pues los Plenos municipales tuvieron potestad para fijar tipos impositivos o recargos sobre tarifas dentro de los márgenes previstos en Ley.

En general, las innovaciones financieras introducidas fueron positivas. Por un lado, la tributación municipal se perfeccionó técnicamente. Por otro, se simplificó enormemente el sistema fiscal. Se suprimieron la mayor parte de los impuestos anteriores, arcaicos unos, de escasa defensa teórica otros y de insuficiente recaudación la mayoría. En su lugar, se establecieron como se ha indicado cinco nuevos impuestos de mayor capacidad recaudatoria.

Sin embargo, la nueva financiación local fue rechazada por los ciudadanos y empresarios afectados. Tras una década de pasividad ante el incremento progresivo de la presión fiscal en España, los ciudadanos se opusieron a la reforma de la financiación municipal. Prueba de ello fue la revuelta fiscal que se originó a principios de los noventa ante la implantación del IBI y del IAE. Las manifestaciones en contra atrasaron la puesta en marcha del nuevo sistema de financiación.

De un lado, las autoridades centrales paralizaron la revisión del valor catastral de los bienes inmuebles, base imponible del IBI. De otro, los alcaldes optaron por fijar tipos impositivos o recargos sobre tarifas muy por debajo del tope máximo permitido por el legislador. De esta manera, se suavizó la presión fiscal sobre los residentes de los municipios.

Pero, de nuevo, los alcaldes y presidentes de Diputaciones se enfrentaron al binomio exigencias ciudadanas frente a insuficiencia financiera. Este nuevo revés

derivó en una crisis fiscal local. Carentes de recursos propios y fuertemente endeudados, los Ayuntamientos se preparaban para una nueva etapa crítica. Además, la crisis se agudizó al coincidir con una crisis económica general.

Los primeros síntomas de agotamiento comenzaron en 1990, pero fue a partir de 1992 cuando mostró su peor aspecto, en coincidencia con el final de un ciclo de expansión económica mundial. Los indicadores para la economía española registraron este proceso. El empleo se fue deteriorando hasta alcanzar casi al 20 por 100 de la población activa en 1994. El PIB a precios constantes alcanzó cifras negativas en 1993. El déficit público se situó casi en el 7 por 100 del PIB y la deuda pública aumentó al 60 por 100. Mientras, el tipo de interés para operaciones de descuento se mantuvo por encima del 10 por 100 en el primer lustro de los noventa. En este contexto tan negativo, el gobierno central poco pudo hacer para sostener las deterioradas arcas locales

De esta manera, las Corporaciones locales se enfrentaron a una crisis en solitario, marcada por una falta acuciante de liquidez, duros ajustes presupuestarios y estrictos procesos de saneamiento. Las causas de esta crisis fiscal local son múltiples y diversas, aunque coincidentes en el tiempo. He aquí algunas explicaciones:

- a. La composición de la deuda pública local, que aunque proporcionalmente baja en relación con la deuda autonómica o estatal, se concentró en exceso en el corto y medio plazo.
- b. La pérdida de credibilidad del sistema financiero local ante el sistema bancario, desconocedor de la problemática y capacidades potenciales de las Corporaciones locales.
- c. Los altos tipos de interés imperantes en el sistema financiero en la década de los ochenta y primer lustro de los noventa, básico para combatir la inflación en España, pero fatídico para el sector público local.
- d. Las restricciones legales al endeudamiento local y la rigidez introducida en la gestión de tesorería que obligaba a exigentes ajustes presupuestarios.
- e. La demora de la regulación de la financiación local y la inoportunidad de la aplicación de sus principales figuras tributarias (IBI y IAE) a principios de los años noventa, en un contexto económico regresivo. Esta coincidencia se materializó en una fuerte resistencia de los vecinos y empresarios locales, que paralizó parcialmente el potencial recaudador esperado.

- f. El mantenimiento (histórico) de defectos estructurales básicos de la organización territorial española. Así, la existencia de casi 6.000 municipios sobre un total de 8.070 con una población inferior a 2.000 habitantes impidió desarrollar las capacidades necesarias (humanas, organizativas y financieras) para una prestación adecuada de servicios públicos locales.
- g. El deseo local de alcanzar una cuota de participación del 25 por 100 del gasto público total, tipo ideal y pretendidamente alcanzable en el proceso de descentralización del sector público. Esta ilusión, tras la entrada en vigor de la Ley 39/88, reguladora de las Haciendas locales, desembocó en aumentos del gasto local y en la recurrencia al crédito, bajo la creencia de la existencia de una garantía implícita del Estado para la cobertura del riesgo inherente. Los antecedentes anteriores de saneamiento de las Haciendas locales, como la Ley 24/83, que perduraba en la memoria de los alcaldes, apuntaba en esta dirección.
- h. La expansión de los servicios públicos municipales más allá de los niveles mínimos exigidos por la legislación básica del régimen local.
- i. El crecimiento del gasto local se alimentaba entre otras causas de: 1) las exigencias ciudadanas que presionan al nivel más próximo de la Administración a una mayor provisión de servicios públicos locales; 2) la existencia de límites imprecisos en la legislación local respecto a las competencias municipales, y 3) la propia dinámica de la Administración central y autonómica, que predispuso al aumento del gasto para la prestación de servicios de su competencia, mediante la firma de convenios con la Administración local sin garantía de financiación total.
- j. El propio deseo de las Corporaciones locales de participar en cuántos servicios fueran demandados por los ciudadanos, estuvieran o no dentro de la esfera de su competencia.
- k. Escasez de recursos humanos capacitados para gestionar las nuevas Corporaciones locales surgidas con la instauración de la democracia española.

La falta de gestión abundó en tres campos diferenciados: profesionalidad de la función pública, elaboración rigurosa de los presupuestos municipales, ejecución y control del gasto público local.

Los ajustes presupuestarios realizados por las Corporaciones locales permitieron una salida rápida de la crisis fiscal. A ello contribuyó, sin duda, una serie de factores positivos que acaecieron a partir de 1994, entre los que destacaron:

- 1) la aparición de un nuevo ciclo ascendente de la economía;
- 2) el descenso del interés básico del Banco de España, que permitió aliviar la carga financiera;
- 3) la refinanciación de la deuda local en mejores condiciones que en la década de los ochenta, con un tipo de interés menor y mayores plazos de amortización;
- 4) el aumento silencioso y gradual de la presión fiscal local, mediante la actualización de la base imponible (valor catastral) del IBI, y de los tipos impositivos y tarifas del resto de la imposición municipal, y
- 5) la mejora de la gestión de la recaudación municipal, que permitió una disminución del fraude fiscal.

5.3. Expansión de los servicios impropios

Esta etapa se extiende hasta la actualidad. Tal vez, este periodo se caracterice por uno de los periodos más fértiles de las Corporaciones.

De un lado, porque la reforma financiera local de 1988 fue asimilada y aceptada por los ciudadanos; el rechazo fue pues coyuntural, motivado por un entorno regresivo de la economía española. De otro, porque los Ayuntamientos fueron capaces en un periodo breve de tiempo de adaptar su organización a los retos planteados por la nueva regulación local. Y en tercer lugar, porque progresivamente fueron satisfaciendo la demanda ciudadana de servicios públicos locales.

Estamos pues en presencia de una Hacienda local que en nada se parece a los comienzos difíciles, voluntariosos y creativos de los ochenta. Esta etapa se caracteriza por su consistencia y la expansión de la oferta pública local. En paralelo, los llamados servicios *impropios* se fueron desarrollando. Es un periodo en que como preocupación para seguir mejorando y ampliando las infraestructuras ciudadanas, se pone el énfasis en la creación de valor para el ciudadano. La preocupación por la calidad de los servicios ofrecidos comienza a arraigarse en las Corporaciones locales.

Pero esta fortaleza tiene sus limitaciones. Una de ellas tiene su origen en la expansión del gasto local. Este incremento procede sobre todo de la prestación

municipal de los servicios *impropios*. Se denominan así a aquellos servicios que las Corporaciones locales prestan pero que no son de su competencia, sino del resto de las Administraciones públicas, especialmente de la Autonómica.

Estos servicios *impropios* carecen de una financiación adecuada. A pesar de que debería proceder de la administración que ostenta la competencia, son los Ayuntamientos los que contribuyen a financiarlos con impuestos municipales.

La naturaleza de los servicios *impropios* ofrecidos es de muy diversa índole. Abarcan prácticamente todo tipo de funciones, desde la prestación de servicios de protección civil y seguridad ciudadana, a la promoción de servicios públicos de carácter social (vivienda, educación, cultura, deporte, servicios sociales), pasando por la producción de bienes de carácter económico.

La expansión de gasto local se explica en buena medida ante la falta de precisión de las competencias locales. Ni la Constitución Española, ni la legislación posterior aplicable a las Corporaciones locales definió el marco competencial de estas Administraciones públicas. Como consecuencia, el nivel de ingresos municipales y de sus gastos se ha ido separando progresivamente.

Esta brecha financiera aumentó a partir de los años noventa del siglo pasado, conforme se desarrolló la legislación sectorial de las Comunidades Autónomas.

Estas Administraciones Territoriales aprobaron leyes de descentralización de servicios públicos hacia las Corporaciones Locales no acompañadas de financiación adecuada y suficiente.

De ahí la continúa reivindicación local a favor de arbitrar mecanismos de financiación, que garanticen la financiación de los servicios transferidos a los entes locales *de facto*, así como de los servicios no obligatorios que actualmente están prestando.

No resulta, pues, descabellado afirmar que los Ayuntamientos, aunque aún lejanos, se están internando en un campo competencial, que excede su inicial concepción de meras agencias de servicios públicos locales.

La constatación de la incursión de las Corporaciones Locales en un terreno competencial que no les pertenece ha sido resaltada recientemente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Así al menos, resalta la FEMP, “los datos agregados de los presupuestos liquidados muestran que el gasto ha crecido, en los últimos diez años, sobre todo en las subfunciones asociadas a las competencias

autonómicas. Los de la encuesta del estudio muestran que los gastos no obligatorios se centran esencialmente en esas mismas áreas y suponen el 38 por 100 del gasto corriente directo. Si adicionamos los costes de administración e inversión inducidos, los gastos no obligatorios alcanzan el 30 por 100 del gasto total, 35 por 100 si incluimos la aportación que realizan los propios usuarios”.

De otro lado, el Instituto de Economía de Barcelona ha elaborado un informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles para el año 2003. Las cifras se aproximan a las ofrecidas por la FEMP. Los porcentajes estimados por esta Institución son los siguientes:

Gasto impropio corriente 30,6% 7.566,9 Mills. €

Gasto impropio de capital 21,8% 2.139,2 Mills. €

Gasto impropio total (A) 26,7% 9.741,4 Mills. €

A partir de estas tasas, se han aventurado, mediante aplicación de éstas al gasto presupuestario municipal agregado nacional, cifras del gasto no obligatorio de los municipios para 2003.

El resultado obtenido revela que los municipios destinaron un 27 por 100 de sus obligaciones a financiar el gasto impropio de 2003. Representa casi 10.000 millones de €

A fin de conocer el impacto del dato sobre el presupuesto municipal se ha comparado este dato con el gasto de capital de los municipios en dicho año.

Puesto que el gasto de capital se aproximó igualmente a los 10.000 millones de € se concluye que existe la relación es 1:1. En otros términos, en el supuesto de que los Ayuntamientos no tuvieran que soportar el gasto impropio podrían financiar su inversión con ahorro corriente. Por tanto, no necesitarían financiación adicional procedente del endeudamiento, o de los recursos urbanísticos.

La vertiente negativa de la expansión del gasto local impropio es obviamente financiera. Este aumento se ha producido no sólo en el gasto corriente, sino también en el gasto de inversión. Financiado en buena medida con recursos ajenos, ha supuesto un aumento de la deuda local. De acuerdo con datos de la

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), la deuda agregada ascendió en 2004 a unos 24.000 millones de € Esta cifra representa el 2,9 por 100 del PIB y el 6,2 por 100 del conjunto de las Administraciones Públicas. En términos macroeconómicos se puede concluir que no es significativa. Pero para las

Corporaciones Locales puede ser elevada. Al respecto, es preciso considerar que en el año 2000 representaba el 5,3 por 100 del total del endeudamiento público, mientras que en 2004 se había elevado al 6,2 por 100. De otro lado, el incremento de la deuda local entre los referidos años ha sido del 22 por 100. Estas cifras son una muestra del proceso de aceleración seguido, y que podría entrever un cierto agotamiento de este recurso.

Si bien las cifras consolidadas no son representativas, pues lo local exige un análisis mucho más desagregado, vemos que la mayoría de las Corporaciones locales están actualmente en el límite máximo permisible de endeudamiento. Adicionalmente, la aprobación del reglamento de estabilidad presupuestaria en su aplicación a las Corporaciones locales restringió la expansión del presupuesto local. En consecuencia, su inversión muy probablemente resultó afectada.

Una tercera limitación es externa a estas Corporaciones, pero no por ello ha de decir se comporta en la misma dirección que la coyuntura económica. Por tanto, un cambio de ciclo les afecta de manera negativa.

Es lo que ha ocurrido, debido al comportamiento del sector inmobiliario y del consumo familiar, pues el primero ofrecía síntomas de agotamiento, que demostraron ser más que ciertos y el segundo, fuertemente endeudado, fue dependiente de la evolución del tipo de interés, en que subió paulatinamente.

Ante estas perspectivas, hubiera sido conveniente anticiparse y dotar de mayores recursos al sistema de financiación local.

6. LOS SERVICIOS IMPROPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

Tras el análisis de las competencias impropias de la administración local desde el punto de vista financiero, seguimos reflexionando sobre las mismas.

Como ya hemos visto, nuestra normativa vigente, tanto estatal como autonómica, no ha conseguido una delimitación precisa de las competencias de los distintos niveles de la Administración y de los Entes Locales. Así, es frecuente encontrar en el ordenamiento jurídico español múltiples supuestos de competencias concurrentes, compartidas o yuxtapuestas.

Muy al contrario, la legislación se limita a identificar las parcelas en las que deben reconocerse competencias a los municipios, aceptando abiertamente que sean las leyes reguladoras de estos sectores las que concreten cuáles deben ser las incluidas en la

esfera municipal. Estas leyes sectoriales presentan importantes debilidades, como pueden ser la ya citada insuficiente definición de competencias locales, la falta de adaptación a las nuevas realidades o el hecho de que algunas de estas leyes incrementen las obligaciones, las responsabilidades o las cargas municipales sin prever su correspondiente financiación.

Esta problemática competencial ha hecho que la realidad del mundo local sea más compleja todavía y así, en la práctica, los Entes Locales desarrollan múltiples servicios impropios, por razones diversas. En unos casos por causas históricas (hospitales, institutos, sanatorios psiquiátricos), en otras por la sensibilidad municipal a las necesidades de sus ciudadanos, tan próximos a ellos (en estos últimos años asuntos como la inmigración y la seguridad han tomado gran relevancia, estrangulando financieramente a muchos municipios españoles) y, en otros, por transferencias indirectas de servicios de otras Administraciones Públicas. Un ejemplo de estas transferencias indirectas tiene lugar cuando la Comunidad Autónoma o el Estado “regalan” a un pequeño Ayuntamiento una ambulancia, un vehículo de extinción de incendios o una piscina climatizada. De este modo aparentemente altruista el Ayuntamiento asume una competencia que no le corresponde, una responsabilidad ajena y sobre todo unos costes de mantenimiento para los que no tiene financiación.

El artículo 148 de la Constitución Española establece las competencias de las Comunidades Autónomas y en el 149 define aquellas competencias que son exclusivas del Estado. Algo parecido debería llevarse a cabo, a través de la reforma de la actual ley de bases del régimen local, en el marco de la autonomía municipal para así sacar a nuestras instituciones de la indeterminación en la que tradicionalmente se han desenvuelto.

Por otro lado, en el ámbito competencial local la legislación autonómica tiene varias razones para jugar un papel destacado. En primer lugar, por el simple hecho de que todas las Comunidades Autónomas ostentan competencias exclusivas en materia de régimen local que les permiten diseñar y desarrollar modelos propios de gobierno y de administración local con grados potencialmente diferentes de descentralización. En segundo lugar, por la diversidad de estructuras territoriales del Gobierno Local que hay entre distintas regiones, cuya plasmación y desarrollo ha de traducirse en la existencia de capacidad autonómica para distribuir una parte significativa de las competencias en este nivel. Y, en tercer lugar, por el hecho de que la mayoría de las competencias locales lo son en ámbitos de actividad regulados por leyes autonómicas.

La insuficiente determinación de las competencias locales convive con un hecho evidente: en nuestro país no se ha alcanzado un grado satisfactorio de descentralización, ya que el modelo actual no ha sido capaz de llevar a los Entes Locales a gestionar una parte del gasto del sector público significativo, manteniéndose desde hace tiempo en torno al 13% del conjunto de gastos de las Administraciones Públicas de España. El proceso descentralizador se ha estancado en las Comunidades Autónomas y lamentablemente para el municipalismo español, se sigue debatiendo en la actualidad más traspaso y competencias para ese nivel de administración.

Este escaso porcentaje de gasto gestionado por las Entidades Locales españolas se debe a que el principio de proximidad en el ejercicio de competencias públicas no se aplica de forma efectiva. Además, los Ayuntamientos no tienen suficientes recursos para resolver muchos de los problemas que deben afrontar, tales como la inmigración, la educación, la convivencia, la sostenibilidad, la salud pública o la seguridad. De otro lado hay que destacar que aun manteniendo ese escaso nivel de gasto público es una administración altamente inversora.

Desde hace años se han producido intentos para incrementar las competencias municipales a través del denominado Pacto Local (al que dedicamos un apartado) que aún no ha llegado a plasmarse, creemos fundamentalmente, por el escaso interés mostrado por las Comunidades Autónomas, ya que ellas serían las principales damnificadas por la posible transferencia de competencias hacia la esfera local.

Es conveniente pues una reordenación de los servicios de competencia local y una equilibrada asignación de los recursos financieros adecuados para prestarlos en condiciones de eficiencia y calidad. Además, si esto llega a producirse, no podemos olvidar la conveniencia de articular mecanismos de garantía en los procesos de asignación y transferencias de competencias a la Administración Local para asegurar la capacidad financiera efectiva de esta administración en el ejercicio de los nuevos ámbitos competenciales. De este modo, se impedirían situaciones como, por ejemplo, que algunos Ayuntamientos estén pagando facturas en materia sanitaria y educativa cuando son competencias “exclusivas” de otras Administraciones, que asuman, entre otros, los gastos del proceso de regulación de inmigrantes, o la ejecución de la ley integral de género sin compensación económica alguna. Circunstancias como éstas han contribuido históricamente a acentuar la insuficiencia financiera de las Entidades Locales, detrayendo recursos que podrían aplicarse a otras funciones municipales. Tampoco podemos olvidar la realización por parte del ámbito local de competencias estatales a través de la figura de la delegación, asumiendo los costes de la gestión

delegada (convenios con la Agencia Estatal de Administración Tributaria respecto a la gestión e inspección en el Impuesto de Actividades Económicas, convenios con la Dirección General del Catastro para la gestión catastral que afecta al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, etc.). Lo más lógico sería redistribuir las competencias, que cada administración asuma las suyas y responda de ellas con sus respectivos programas de gastos y no tenga que ser el mundo local quien asuma los gastos de otras administraciones.

Esta necesaria e ineludible redistribución de competencias debe realizarse desde el principio de subsidiariedad proclamado por la Carta Europea de la Autonomía Local, que recomienda que las tareas públicas que se puedan acometer desde los Gobiernos Locales no se ubiquen en otros niveles de gobierno y los principios de autonomía, proporcionalidad y flexibilidad. Desde estas consideraciones, la legislación básica de régimen local debería determinar, directamente o con el concurso de leyes sectoriales, competencias significativas de los municipios en ámbitos tales como: Seguridad ciudadana, Circulación de vehículos y servicios de movilidad, Protección civil y prevención y extinción de incendios, Urbanismo y ordenación del territorio y espacios públicos, Vivienda, Medio ambiente, Agua, Energía, Telecomunicaciones y sociedad de la información, Limpieza y residuos, Cementerios y servicios funerarios, Servicios para la integración y cohesión social, Deporte y ocio, Cultura, Educación, Ordenación y promoción de la actividad económica y Colaboración con la Administración de Justicia, entre otras.

Los datos financieros facilitados en el apartado anterior, nos aconsejan que al tratar sobre la financiación de los Entes Locales hay que ocuparse de la compensación del coste que estos gastos de suplencia han supuesto y siguen suponiendo.

Desde la FEMP se señala que la segunda descentralización "pasa simplemente porque se nos pague lo que hacemos, que se nos pague lo que se nos debe y que hemos hecho sin estar obligados a hacerlo". En este sentido no podemos olvidar que se ha de proceder al pago compensatorio de la "deuda o coste histórico" acumulado durante los últimos años a favor de los Entes Locales por tener que prestar servicios cuya obligación corresponde a otras Administraciones y que, como se ha comentado, supone en torno al 30 por ciento de los recursos presupuestarios de nuestras instituciones. Según el presidente de la FEMP, en el tema competencial, "debe fijarse de forma urgente qué le corresponde a la Administración Central, a las Administraciones Autonómicas y a las Administraciones Locales, y consecuentemente qué es lo que cada una debe cobrar por los servicios que presta".

Tampoco debemos olvidar que, en consonancia con el artículo 142 de la Constitución Española, y situándonos en el ámbito andaluz, sería necesario que se recogiera en el debate sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía la contribución a la suficiencia financiera de los Ayuntamientos, asegurando la participación de éstos en los tributos de la Comunidad Autónoma en los términos que legalmente se establezcan. Será la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía la que debería establecer una participación incondicionada de las Entidades Locales andaluzas en los ingresos de la Comunidad, calculada teniendo en cuenta el coste de las nuevas competencias asumidas por las instituciones locales en el proceso de descentralización, una vez hecha efectiva la correspondiente deuda histórica, superando con ello los actuales niveles de transferencias, casi testimoniales, que se vienen realizando con los fondos destinados a la nivelación o atención a los servicios obligatorios.

Se constata que la efectiva participación en los tributos de las Comunidades Autónomas no existe y ha sido sustituida por subvenciones graciables en su concesión, condicionadas en su destino, sin continuidad y regularidad garantizada, lo que incide de forma negativa en la suficiencia financiera de las Entidades Locales y en su potestad de planificación.

La suficiencia financiera enmarca las posibilidades reales de la autonomía local, pues, sin medios económicos suficientes, el principio de autonomía local no pasa de ser una mera declaración formal, y la sustitución de la preceptiva participación en los tributos del Estado y en los de las comunidades autónomas por subvenciones a obras, servicios o actividades municipales supone una clara intromisión de dichos niveles de gobierno sobre los gobiernos locales, privándolos de su potestad decisoria fundamental sin la que, como decimos, no cabe hablar de instituciones municipales exentas de tutela de los niveles superiores de la administración.

7. LOS SERVICIOS IMPROPIOS EN TIEMPOS DE CRISIS. EN PARTICULAR EL PERSONAL QUE PRESTA ESTOS SERVICIOS.

A lo largo de toda la exposición, hemos visto como las Corporaciones locales han evolucionado en los últimos treinta años desde la escasez, hasta abarcar una amplia oferta de servicios públicos, y la consiguiente expansión del gasto local.

Esta expansión ha conllevado el paulatino aumento del personal público, que si bien en un principio pudo ceñirse a los servicios establecidos en la Ley de Bases, fue en

aumento en la misma proporción que iban creciendo los servicios prestados por la Administración Local.

Esto, que en momentos de bonanza no supuso ningún problema, ha comenzado a serlo desde el momento en que empezamos a cuestionar situaciones tales como, puedo contratar personal (laboral temporal o interino), para prestar servicios “impropios”, teniendo en cuenta las restricciones establecidas en la Ley 2/2012 de Presupuestos Generales del Estado, que sigue el mismo criterio establecido en el real Decreto-Ley 20/2011 de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público? En este mismo caso, como llegaría a considerarse un despido si tuviera que suprimir un servicio de carácter impropio por decisión política? Todas estas cuestiones, y muchas más no surgen en la actualidad.

En cuanto a la posibilidad de contratar personal laboral temporal para la prestación de servicios que exceden de los obligatorios del municipio, la Dirección General de Políticas Locales ha respondido a ésta consulta.

El apartado Dos del artículo 3 del Real Decreto-Ley 20/2011 establece:

“ Durante el año 2012 no se procederá a la contratación de personal temporal, ni al nombramiento de personal estatutario temporal o de funcionarios interinos salvo en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables que se restringirán a los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.”

Este precepto, no impone un límite preciso, cuantitativo o porcentual, a la contratación de personal temporal o al nombramiento de funcionarios interinos. Como podemos comprobar del tenor literal de este apartado, la prohibición de contratar personal temporal o de nombrar personal estatutario temporal o funcionarios interinos no es absoluta. El mismo precepto prevé las excepciones a esa prohibición, permitiendo acudir a ese tipo de contratación o de nombramiento para cubrir necesidades urgentes e inaplazables en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales.

El primero de los límites citados se plasma en un concepto jurídico indeterminado (la concurrencia de “necesidades urgentes e inaplazables”), cuyo significado debe determinarse caso por caso por la Administración competente para su aplicación, sin perjuicio de un eventual control judicial a posteriori de la misma.

Para SANCHEZ MORÓN: “... el concepto de “necesidades urgentes e inaplazables” debe entenderse, en el contexto de que aquí tratamos, como equivalente a

las necesidades mínimas de personal que cada Administración tiene para el ejercicio de sus funciones o el desempeño de sus competencias en términos razonables de eficacia y en los momentos de crisis económica que atravesamos.

En otros términos, la interpretación correcta del artículo 3, apartado Dos del Real Decreto-ley no faculta a las Administraciones Públicas para nombrar personal interino o temporal hasta cubrir necesariamente todas las vacantes de plantilla que existan o que se produzcan durante el ejercicio y tengan la correspondiente cobertura presupuestaria. Tampoco para mantener el funcionamiento de los servicios en términos óptimos de prestaciones o de calidad y ni siquiera en los mismos términos en que se han venido prestando en el pasado, ante situaciones de financiación pública diferentes. Sí habilita, por el contrario, para contratar el personal que precisen con el fin de ejercer sus funciones y competencias en términos o con estándares razonables y aceptables en atención a los recursos disponibles, de manera que puedan satisfacerse básicamente las demandas de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos. “

Ahora bien, dicho esto, hay que reconocer a cada Administración ese margen de apreciación que implica la determinación concreta de lo que son “necesidades urgentes e inaplazables” y el número y características del personal indispensable para atenderlas. Esa concreción debe realizarse por las autoridades y órganos competentes de cada Administración en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, ya sea en razón a los efectos que podría tener sobre la población de referencia la reducción de ciertas prestaciones o la minoración de los estándares de los servicios, ya sea en función de sus disponibilidades económicas o inclusive de otras variantes objetivas.”

Por lo que se refiere a cuáles son los sectores, funciones y/o categorías profesionales prioritarios”, como bien determina el informe de la Dirección General, no existe en el ordenamiento jurídico ninguna regla o criterio que los determine, ya que el concepto de prioridad, aplicado a la acción pública, no es más un concepto político que jurídico, de forma que corresponde a cada Gobierno, incluidos los locales, ordenar sus prioridades en el ámbito de sus respectivas competencias.

Para SANCHEZ MORÓN, “en su referencia a los “sectores, funciones y categorías profesionales prioritarios”, el precepto que analizamos (art. 3. Dos RD-L 20/2011) constituye una norma meramente orientativa o de finalidad, esto es, una especie de directriz que pretende conformar en alguna medida el contenido de las decisiones de que se trata. Dicho en otros términos: en el caso de que sea preciso incorporar nuevo personal de régimen temporal o interino por necesidades inaplazables,

hágase no de manera aleatoria y menos aún generalizada, sino concentrando las nuevas incorporaciones en los servicios esenciales y, en su caso, priorizando unos sectores, funciones y categorías sobre otros. A otra cosa no obliga el precepto que analizamos.”

Y es en mi opinión, en el concepto de servicios esenciales, donde está la piedra angular para establecer la posibilidad de contratar personal para prestar servicios “impropios”. No existe una definición legal para determinar cuáles son los servicios esenciales, sino que cada administración la que fija cuales de los servicios que presta los son.

A este respecto, conviene aclarar que servicios esenciales no es sinónimo de servicios obligatorios. Éstos últimos son los recogidos en el artículo 26 de la LBRL y en tanto que obligatorios podrían considerarse esenciales, pero no son los únicos esenciales.

En la Sentencia núm. 185/1995 de 14 diciembre del Tribunal Constitucional, que enjuició la constitucionalidad de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de la de Tasas y Precios Públicos del Estado (que incluía entre los servicios públicos esenciales los de justicia, educación, sanidad, protección civil o asistencia social refiriéndose a servicios públicos esenciales del Estado) nos puede dar una pista también de lo que puede considerarse como servicio esencial: el servicio requerido es objetivamente indispensable para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar o, dicho, con otras palabras, cuando la renuncia a estos bienes, servicios o actividades priva al particular de aspectos esenciales de su vida privada o social. La dilucidación de cuándo concurren estas circunstancias deberá atender a las características de cada caso concreto.

Para SANCHEZ MORÓN, “lo que importa es que cada Entidad Local, en ejercicio de sus competencias y dentro del margen de apreciación de que goza para la concreción del concepto de servicios esenciales, determine de forma razonable y, en su caso, razonada el grado de esencialidad de los servicios que presta, teniendo en cuenta los efectos de sus diferentes actividades sobre los ciudadanos y los usuarios de los servicios públicos. Y ello con la finalidad de disponer los ámbitos en los que procede incorporar, en su caso, nuevo personal interino o temporal. Pues, al fin y al cabo, lo que el artículo 3, apartado Dos del Real Decreto-ley que analizamos pretende es que las limitadas incorporaciones que permite la vigente situación presupuestaria se concentren, sobre todo, en aquellos servicios que puedan considerarse los más importantes o trascendentes de entre los que cada Administración ha de prestar.”

Por todo lo expuesto, el informe concluye que el Ayuntamiento podrá contratar a este personal, siempre y cuando se cumplan los requisitos establecidos en el Estatuto de los Trabajadores y los establecidos en el Real Decreto 20/2011, art. 3.Dos.

En cuanto a la otra cuestión que nos planteamos, se nos presenta difícil la respuesta a la calificación del despido en caso de suprimirse un servicio, que si bien como hemos visto puede ser “impropio”, no por eso tiene que dejar de tener carácter esencial.

Lo más probable es, que ante ésta situación, los tribunales no entren a valorar estos extremos. En este sentido, si que hemos visto impugnación de despido por decisión política de suprimir un servicio. Es el caso de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, núm.4117/2000 de 31 de octubre JUR 2001/69644, ante el recurso de suplicación interpuesto por la actora, tras la extinción de la relación laboral por la supresión del servicio municipal de urgencia médica, que con carácter voluntario prestaba el Ayuntamiento, correspondiendo dicha competencia Servicio Andaluz de Salud de la Junta de Andalucía, entendiéndose “la realidad y licitud del acuerdo municipal de dar por finalizado el servicio en que empleó a la actora.”

Y hemos visto como en este caso y en otros el Tribunal no entra a enjuiciar decisiones que corresponden a la autonomía política.

Tras la exposición del trabajo, cabe concluir, que en mi opinión, si bien es deseable continuar en el camino iniciado con el pacto local, también es comprensible que con la coyuntura económica que estamos viviendo en la actualidad, sea complicada la transferencia de los recursos que en todo caso sería necesaria para continuar en esa línea de actuación.

8. BIBLIOGRAFÍA

BLANCO ÁNGEL, Francisco. “La reforma de la Administración Local”. (Disponible en: http://www.gijon.es/multimedia_objects/download?object_id=89160&object_type=document. Consultado el 13 de enero de 2014)

CABRERA, Manuel Esteban; SÁNCHEZ MALDONADO, José. Una propuesta de financiación municipal. Instituto de estudios fiscales. Madrid. 2001. (Disponible en: http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/papeles_trabajo/2007_28.pdf. Consultado el 13 de enero de 2014)

ENCICLOPEDIA JURÍDICA. Enrique Arnaldo Alcubilla (Coord.). Las Rozas (Madrid): La Ley, 2008

GONZALEZ ARRANZ, Javier; RUIZ GALDÓN, Juan Manuel; SALAS LACÁRCEL, Ángel. Los servicios impropios y el ámbito competencial local. Cuadernos de Gestión Pública local, 2006.

Informes de la Dirección General de Política Local.

Informe de 30 de enero de 2012 sobre la aplicación en el ámbito de las Entidades Locales del art. 3 del Real Decreto-Ley 20/2011.

MAS, Daniel; SALINAS, Paula; VILALTA, Maite. El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Institut d'Economía de Barcelona, 2011

VERA JURADO, Diego José (coord.). Competencias ambientales de las Entidades Locales de Andalucía. CEMCI. (TAL 83). 2009.