

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 quedó 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 situación 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.



Revista digital CEMCI
Número 21: octubre a diciembre de 2013



EL RÉGIMEN DE FUERA DE ORDENACIÓN.

María Teresa GARCÍA GONZÁLEZ

T.A.E. Planificación y Gis
Ayuntamiento de Roquetas de Mar

Trabajo de evaluación presentado al IX Curso de Especialización en Disciplina Urbanística. Granada, CEMCI, 2013

SUMARIO:

1. La situación de fuera de ordenación y la declaración de obras nuevas prescritas en el marco de la normativa estatal y autonómica.
2. Supuestos legales de fuera de ordenación.
 - 2.1. Obras y actuaciones autorizables y prohibidas.
 - 2.2. Efectos de la situación de fuera de ordenación.
3. Inscripción de los actos de naturaleza urbanística.
 - 3.1. Análisis específico de la declaración de obra nueva. Tipos.
 - 3.2. Inscripción de obras nuevas prescritas. Documentos exigibles.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1. LA SITUACIÓN DE FUERA DE ORDENACIÓN Y LA DECLARACIÓN DE OBRAS NUEVAS PRESCRITAS EN EL MARCO DE LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA.

La situación legal de fuera de ordenación puede definirse como “la institución urbanística que determina la disconformidad de un edificio, construcción o instalación con respecto a normativa urbanística aplicable¹” y si bien sus antecedentes históricos los sitúa Cuerno Llata dentro del concepto de policía administrativa de las Reales Órdenes de 8 de febrero de 1863 y 10 de junio de 1865, según el cual “aprobados los proyectos de una calle o plaza, todos los elementos arquitectónicos que los componían

1 CORTÉS MORENO, ÁLVARO: “El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación”, *Práctica Urbanística* nº 109, Noviembre 2011.

quedaban obligados a entrar en línea según se fueran demoliendo o reedificando (...) un verdadero modelo de derecho transitorio en el que se hace primar el interés público del planeamiento sobrevenido, frente al derecho de conservación del propietario²”, los orígenes de la situación de fuera de ordenación se asientan en el artículo 48 de la **Ley de 12 de mayo de 1956, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana** que al regular los efectos de la aprobación de los Planes dispone que aquellos edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan general o parcial y resultasen disconformes con el mismo, serían calificados como fuera de ordenación, para aplicarle un régimen restrictivo pues en ellos no podrían realizarse obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. De manera excepcional, serían autorizables obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas.

“Artículo cuarenta y ocho: 1. Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación del Plan general o parcial, que resultaren disconformes con el mismo, serán calificados como fuera de ordenación. 2. No podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. 3. Sin embargo, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere prevista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar de la fecha en que se pretendiese realizarlas. 4. Cuando la disconformidad con el Plan no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo sometiéndose al Plan de ordenación, y se entenderá comprendido el caso dentro del número dos del artículo setenta y ocho, Sección tercera del Capítulo octavo de la Ley de Arrendamientos Urbanos, o normas que lo sustituyan, sin que sea exigible el compromiso de edificar una tercera parte más de las viviendas cuando lo prohíba el citado Plan”.

Por su parte, el artículo 49 establecía un régimen de tolerancias, previsto para aquellas industrias situadas en zonas no adecuadas de acuerdo con la nueva ordenación planteada, y en las cuales, vía normas urbanísticas u ordenanzas de edificación, se permitía el normal desenvolvimiento de las industrias en situación de fuera de

2 CUERNO LLATA, J. R.: “Algunos aspectos del régimen de fuera de ordenación en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria 2/2001”, *Práctica Urbanística*, n.º. 54, 2006.

ordenación hasta su desaparición, admitiéndose renovaciones y ampliaciones en las mismas, y cuya finalidad no era otra que el mantenimiento del tejido industrial y productivo a pesar de las modificaciones introducidas por el planeamiento.

Este concepto de fuera de ordenación se trasladó en los mismos términos a los artículos 60 y 61 del **Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana**, y el Tribunal Supremo ha declarado en reiteradas ocasiones fundamentándose en ellos que si bien el artículo 60.2 de la Ley del Suelo, mediante la calificación de «fuera de la ordenación», permite la subsistencia de los edificios e instalaciones dentro de lo que pudiera considerarse plazo normal de vida de la construcción, prohíbe, sin embargo, las obras de consolidación que alargarían «artificialmente», más allá de lo en principio previsible, la vida «natural» de la edificación³.

El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana en el artículo 137 reguló el concepto de fuera de ordenación en similares términos que las disposiciones anteriores, si bien, reconoció al Plan la posibilidad de disponer de un régimen distinto al general establecido en la Ley. Esto que podría ser un intento por adecuar a las necesidades de cada municipio el sistema de ordenamiento, se convirtió en el germen de la desnaturalización del régimen de fuera de ordenación, denominado por la doctrina como “*deslegalización en favor del plan*”.

“Artículo 137 Edificios fuera de ordenación: 1. Los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaren disconformes con el mismo serán calificados como fuera de ordenación. 2. Salvo que en el propio planeamiento se dispusiera otro régimen no podrán realizarse en ellos obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, pero si las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble. 3. Sin embargo, en casos excepcionales podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviere provista la expropiación o demolición de la finca en el plazo de quince años, a contar desde la fecha en que se pretendiese realizarlas. 4. Cuando la disconformidad con el planeamiento no impida la edificación en el mismo solar que ocupa el edificio, el propietario podrá demolerlo y reconstruirlo con sujeción a dicho planeamiento. 5. En los supuestos del número anterior, los arrendatarios tendrán el derecho de retorno en los términos previstos en la disposición adicional cuarta de esta Ley”.

3 -Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1987.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97, de 20 de marzo declaró la inconstitucionalidad y nulidad del número 3 de la disposición final única y, consiguientemente, de los apartados 1 a 4 del artículo 137 y sólo mantiene su vigencia el artículo 137.5, declarado expresamente vigente por la disposición derogatoria única de **Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones**, que hace referencia expresa al fuera de ordenación en dos asuntos:

1. En la transmisión de fincas y deberes urbanísticos del artículo 21.2.a), según el cual en las enajenaciones de terrenos si se tratare de terrenos con edificaciones fuera de ordenación de conformidad con el planeamiento aplicable, deberá hacerse constar en el correspondiente título su expresa situación a estos efectos.
2. En la indemnización por alteración de planeamiento en el artículo 41.2, conforme al cual las situaciones de fuera de ordenación surgidas por los cambios del planeamiento no serán indemnizables, a excepción de la reducción de aprovechamiento si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para su ejecución en el ámbito en el que a dichos efectos se encuentre incluido el terreno, o transcurridos aquéllos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración.

Tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional la regulación de la situación de fuera de ordenación ha recaído en las Comunidades Autónomas y el legislador estatal en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo y en el **Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo** (TRLS-2008), aunque obliga a hacer constar la existencia de edificaciones fuera de ordenación en el título correspondiente a la enajenación de terrenos en la transmisión de fincas y deberes urbanísticos (artículo 19), se limita a referirse a dicho régimen jurídico, aunque sea indirectamente, en tres ocasiones:

- En el artículo 22 al establecer los criterios generales para la valoración de inmuebles, *“la valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil”*.

- El artículo 35 en relación a las lesiones en los bienes y derechos que dan derecho a indemnización, *“las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil”*.
- Disposición transitoria quinta relativa a las edificaciones existentes a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio, situadas en suelos urbanos o urbanizables, realizadas de conformidad con la ordenación urbanística aplicable o respecto de las que ya no proceda dictar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, y que se entenderán incorporadas al patrimonio de su titular.

Desde el 7 de julio de 2011, fecha en que entró en vigor el artículo 20 en su versión redactada por ya el derogado artículo 24 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa, en relación a la declaración de obra nueva la Ley de Suelo estableció que en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, será preciso aportar el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, con la delimitación de su contenido, y el asiento de inscripción en el Registro de la Propiedad dejará constancia de la situación de fuera de ordenación en la que queda todo o parte de la construcción, edificación e instalación, de conformidad con el ordenamiento urbanístico aplicable. No obstante, a partir del 28 junio 2013, el artículo 20 quedó redactado por el apartado doce de la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, eliminándose de él cualquier mención expresa a la situación de fuera de ordenación.

El régimen de fuera de ordenación contenido en la legislación autonómica fundamentalmente traslada el concepto tradicional, encontrándose básicamente pequeñas diferencias al establecer el carácter potestativo u obligatorio de su declaración por el planeamiento o los usos permitidos:

<p>Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.</p>	<p>Artículo 34. Efectos de la aprobación de los instrumentos de planeamiento o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento. Artículo 160. Supuestos expropiatorios. Artículo 177. Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos administrativos. Artículo 218. Obras en parcelas y solares edificables. Disposición Adicional Primera. La situación legal de fuera de ordenación. Disposición Adicional Decimotercera Edificaciones anteriores a la Ley 9/1975, de 2 de mayo⁴.</p>
<p>Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón.</p>	<p>Artículo 75. Edificios fuera de ordenación. Artículo 258. Supuestos, medidas, efectos y obligaciones (Declaración de ruina). Artículo 275. Infracciones graves.</p>
<p>Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias.</p>	<p>Artículo 60. Determinaciones de carácter específico en suelo urbano⁵. Artículo 107. Construcciones e instalaciones fuera de ordenación⁶.</p>

-
- 4 Disposición Adicional 13. ° introducida por el apartado 49 del artículo único de la Ley 2/2012, 30 enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.
- 5 Los Planes Generales de Ordenación tendrán que contener la relación de los usos de suelo y construcciones e instalaciones que se califiquen expresamente fuera de ordenación a la entrada en vigor del Plan General de Ordenación por resultar disconformes con el mismo, así como las previsiones oportunas para resolver todas las cuestiones que las nuevas determinaciones urbanísticas planteen en relación con las preexistentes.
- 6 No es necesaria la declaración expresa del planeamiento urbanístico para que aquellas construcciones e instalaciones erigidas con anterioridad a su aprobación definitiva que resultaren disconformes con él se consideren fuera de ordenación.

<p>Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales Protegidos de Canarias.</p>	<p>Artículo 44 bis. Efectos de la entrada en vigor de una nueva ordenación sobrevenida⁷. Artículo 212. Obras en parcelas y solares edificables (Infracciones y sanciones en materia de edificación). Disposición adicional primera. Catálogo relativo a edificaciones no amparadas por el planeamiento.</p>
<p>Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.</p>	<p>Artículo 44. Determinaciones mínimas del Plan General⁸. Artículo 88. Edificios fuera de ordenación. Artículo 208. Obras de edificación y uso del suelo ya concluidas y llevadas a cabo sin licencia o sin ajustarse a las condiciones de la licencia. Artículo 217. Infracciones graves. Artículo 240. Derechos de tanteo y retracto.</p>
<p>Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León</p>	<p>Artículo 23. Derechos en suelo rústico. Artículo 42. Determinaciones de ordenación detallada⁹. Artículo 64. Declaración de fuera de ordenación¹⁰. Artículo 107. Declaración de ruina. Artículo 121. Prescripción. Artículo 131. Derechos de tanteo y retracto.</p>

7 Distingue entre Situación legal de consolidación y Situación legal de fuera de ordenación en función de haberse erigido o iniciado con arreglo a los títulos y autorizaciones administrativas habilitantes o no.

8 La figura del Plan General en la Comunidad de Cantabria debe contener la relación de usos, edificios e instalaciones que se consideren fuera de ordenación o criterios objetivos que permitan su identificación concreta.

9 En la Comunidad de Castilla y León entre las determinaciones de ordenación detallada para todo el suelo urbano consolidado que debe establecer el Plan General está relacionar los usos del suelo y en especial las construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación por su disconformidad con las determinaciones del mismo.

10 Se incluyen además de las construcciones e instalaciones anteriores a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico y disconformes con las determinaciones del mismo, los usos del suelo, y se distingue entre aquellos expresamente declarados fuera de ordenación y aquellos disconformes con el planeamiento. En particular, se declararán siempre fuera de ordenación aquellos usos emplazados en terrenos que en virtud del nuevo planeamiento urbanístico deban ser objeto de cesión o expropiación, o en construcciones o instalaciones para las que se haya dispuesto expresamente su demolición.

<p>Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla La Mancha.</p>	<p>Artículo 24. Los Planes de Ordenación Municipal¹¹. Artículo 42. Los efectos de la aprobación de los planes y otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento. Publicación y vigencia. Artículo 182. Las operaciones de restauración de la ordenación territorial y urbanística. Artículo 194. Las infracciones en materia de edificación y uso del suelo.</p>
<p>Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.</p>	<p>Artículo 108. Edificios y usos fuera de ordenación o con volumen disconforme¹².</p>
<p>Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.</p>	<p>Artículo 79. Efectos de la aprobación de los planes de ordenación urbanística o, en su caso, de la resolución que ponga fin al correspondiente procedimiento; publicación y vigencia. Artículo 197. Operaciones de restauración de la ordenación territorial y urbanística. Artículo 209. Infracciones en materia de edificación.</p>
<p>Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia</p>	<p>Artículo 103. Edificios fuera de ordenación. Artículo 201. Declaración de ruina. Artículo 210. Obras terminadas sin licencia. Artículo 217. Tipificación de las infracciones urbanísticas.</p>

11 Los Planes de Ordenación Municipal son los encargados de establecer el régimen de las construcciones y edificaciones preexistentes que queden en situación de fuera de ordenación a la entrada en vigor del planeamiento por total incompatibilidad con sus determinaciones, en las que sólo se podrán autorizar obras de mera conservación, así como el correspondiente a las sólo parcialmente incompatibles, en las que se podrá autorizar las obras de mejora o reforma que se determinen.

12 Se incluyen las construcciones, las instalaciones y los usos que, por razón de la aprobación del planeamiento urbanístico, queden sujetos a expiación, cesión obligatoria y gratuita, derribo o cese.

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.	Artículo 101. Edificios fuera de ordenación ¹³ . Artículo 186. Objeto (Derechos de tanteo y retracto).
Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de Madrid.	Artículo 26. Actuaciones en suelo urbanizable no sectorizado que requieren calificación urbanística. Artículo 29. Régimen de las actuaciones en suelo no urbanizable de protección. Artículo 64. Efectos de la entrada en vigor de los Planes ¹⁴ . Artículo 221. Obras en edificios fuera de ordenación.
Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia.	Artículo 94. Régimen de fuera de ordenación ¹⁵ . Artículo 228. Actuaciones concluidas sin licencia u orden de ejecución o incumpliendo sus determinaciones. Artículo 237. Clases de infracciones.
Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.	Artículo 49. Determinaciones que constituyen la ordenación urbanística ¹⁶ . Artículo 84. Edificios fuera de ordenación ¹⁷ . Artículo 207. Sujeción al régimen de fuera de ordenación ¹⁸ . Artículo 212. Infracciones graves.

13 El planeamiento urbanístico deberá relacionar expresamente los edificios o instalaciones erigidos con anterioridad que quedan calificados como fuera de ordenación, por ser disconformes con el mismo, o, en su defecto, definir claramente los criterios necesarios para su determinación.

14 A los efectos de la situación de fuera de ordenación la Ley del Suelo de Madrid distingue entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen.

15 El planeamiento señalará aquellos supuestos en que será de aplicación este régimen de fuera de ordenación, y fijará los márgenes de tolerancia precisos para ajustar su alcance a las edificaciones incompatibles con la ordenación.

16 Para la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra la relación de los usos del suelo y en especial las construcciones e instalaciones que se declaren fuera de ordenación por su disconformidad con los objetivos y criterios del planeamiento forma parte de las determinaciones de ordenación urbanística pormenorizadas.

17 El planeamiento deberá relacionar expresamente los edificios o instalaciones erigidos con anterioridad que quedan clasificados como fuera de ordenación por ser disconformes con el mismo y estar prevista su demolición.

18 Relacionado con la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido.

<p>Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco.</p>	<p>Artículo 56. Ordenación urbanística pormenorizada¹⁹. Artículo 88. Efectos de la aprobación o, en su caso, resolución sobre el planeamiento urbanístico. Artículo 101. Régimen jurídico de las edificaciones, construcciones y usos disconformes con el planeamiento²⁰. Artículo 224. Operaciones de restauración de la ordenación urbanística. Artículo 225. Infracciones urbanísticas. Artículo 237. Infracciones en materia de edificación.</p>
<p>Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística de Comunidad Valenciana.</p>	<p>Artículo 71. Documentación del Plan de Reforma Interior. Artículo 111. Fuera de ordenación. Artículo 249. Infracciones en materia de edificación.</p>

Si bien la Comunidad autónoma de Les Illes Balears, no dispone de Ley propia en materia de Urbanismo, por lo que se regula por la ley estatal (Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana); en cambio sí regula la situaciones de fuera de ordenación en la Ley 8/1988, de 1 de junio, sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación de Illes Balears.

2. SUPUESTOS LEGALES DE FUERA DE ORDENACIÓN.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía el régimen de fuera de ordenación viene regulado por dos vías: la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación

¹⁹ La identificación individual de las construcciones y edificaciones que con carácter sobrevenido deban quedar en situación de fuera de ordenación y, por tanto, en el régimen transitorio definido al efecto por el plan general forma parte de la ordenación urbanística pormenorizada.

²⁰ Distingue entre las instalaciones, construcciones, edificaciones y usos totalmente incompatibles con la nueva ordenación y las que sean sólo parcialmente incompatibles, además de categorizar entre fuera de ordenación, disconformes con el planeamiento urbanístico y preexistentes.

Urbanística de Andalucía (LOUA), y el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística.

Los presupuestos de hecho de la situación de fuera de ordenación en Andalucía son los siguientes:

- la preexistencia de una obra, amparada en un planeamiento anterior.
- la aprobación de un nuevo instrumento de planeamiento.
- la disconformidad entre la obra o uso preexistente y el régimen del nuevo planeamiento.

La Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía configura este régimen a partir del artículo 34.1.b) en el que distingue entre las instalaciones, construcciones y edificaciones legalmente establecidas pero que resultan disconformes con el planeamiento sobrevenido de aquellas que han sido realizadas al margen de la legalidad urbanística.

Al mismo tiempo determina dos niveles en la condición de situación de fuera de ordenación por disconformidad con el planeamiento:

- Totalmente incompatibles, en los que no se permite obra alguna dada su absoluta incompatibilidad con el planeamiento.
- Parcialmente incompatibles, cuando se permiten obras de rehabilitación o mantenimiento.

A este respecto, es necesario incidir en que la incompatibilidad parcial no está referida a que afecte a todo o parte del inmueble, pues la situación de fuera de ordenación ha de afectar al conjunto del mismo y no a parte de él²¹. La incompatibilidad parcial está referida a la posible realización o no de obras en función a los suelos sobre los que se asienten y las previsiones del planeamiento al respecto.

“A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente

21 Ante un edificio en situación de fuera de ordenación no puede actuarse desmembrando el mismo como si no fuera un todo (Sentencia de 15 de febrero de 2010 del Tribunal Superior de Justicia de Canarias de Las Palmas de Gran Canaria).

incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional público o impidan la efectividad de su destino son siempre incompatibles con la nueva ordenación y deben ser identificadas en el instrumento de planeamiento.

Para las instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas al margen de la legalidad urbanística para las que no resulte posible adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística ni el restablecimiento del orden jurídico perturbado, reglamentariamente podrá regularse un régimen asimilable al de fuera de ordenación, estableciendo los casos en los que sea posible la concesión de autorizaciones urbanísticas necesarias para las obras de reparación y conservación que exijan el estricto mantenimiento de las condiciones de seguridad, habitabilidad y salubridad del inmueble”.

Otros textos normativos como los de la Comunidad Valenciana son mucho más explícitos que la normativa andaluza y entienden que en defecto de previsión expresa del Plan, quedan fuera de ordenación las edificaciones erigidas con anterioridad a este y disconformes con el mismo que presenten alguna de estas características:

- a) Ocupar el viario público previsto por el Plan.
- b) Ocupar los espacios libres previstos por el Plan, salvo que se trate de construcciones que puedan armonizar con un entorno ajardinado y sólo ocupen una porción minoritaria de su superficie.

En algunas Comunidades Autónomas como Aragón incluso se califican directamente como fuera de ordenación los edificios e instalaciones erigidos con anterioridad a la aprobación definitiva del planeamiento urbanístico que resultaren disconformes con el mismo por:

- Afectar a alineaciones.
- Afectar a viales.
- Afectar a zonas verdes o espacios libres.
- Contener usos incompatibles.
- Estar prevista su expropiación.

De acuerdo con los preceptos legislativos, los supuestos en los que se produce la situación de fuera de ordenación o de asimilado al régimen de fuera de ordenación, se pueden resumir en los siguientes:

– Los edificios, construcciones, instalaciones, usos y actividades legalmente establecidos pero disconformes con el planeamiento. Estaríamos hablando de la situación legal de fuera de ordenación “*strictu sensu*”, y como tal está reconocido en la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2002²². Se podrían diferenciar tres tipos:

- Aquellos para los que el planeamiento urbanístico prevea su desaparición en un plazo determinado.
- Aquellos disconformes con el planeamiento urbanístico pero para los que éste no prevea su desaparición o no fije un plazo para la misma.
- Aquellos preexistentes en áreas o sectores pendientes de ordenación pormenorizada.

– Las edificaciones y las instalaciones que fueron construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones y se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido que establece el artículo 185 de la LOUA y para los que será necesaria la declaración en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación exigida en Andalucía por el artículo 53 del Reglamento de Disciplina Urbanística, según el cual “*los actos de uso del suelo, y en particular las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido el plazo citado en el artículo 185.1²³ de la Ley 7/2002, de 17*

22 “Las construcciones o edificaciones e instalaciones, así como los usos y actividades existentes al tiempo de la aprobación de los instrumentos de planeamiento que resultaren disconformes con los mismos, quedarán en la situación legal de fuera de ordenación”.

23 Las medidas, cautelares o definitivas, de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado sólo pueden adoptarse válidamente mientras los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación; plazo que fue ampliado de 4 a 6 por el apartado 44 del artículo único de la Ley 2/2012, 30 enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

de diciembre, quedarán en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación”.

– Las obras, instalaciones, construcciones y edificaciones también realizadas con infracción de la normativa urbanística, pero en los que es imposible legal o materialmente ejecutar la resolución de reposición de la realidad física alterada (artículo 53.2 del Reglamento).

– Las edificaciones implantadas ilegalmente en suelo no urbanizable. De acuerdo con la Disposición Adicional Decimotercera de la LOUA, *“las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, construidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que no posean licencia urbanística municipal para su ubicación en esta clase de suelo, se asimilarán en su régimen a las edificaciones con licencia siempre que estuvieran terminadas en dicha fecha, sigan manteniendo en la actualidad el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encuentren en situación legal de ruina urbanística”*. Esta previsión inicial se complementa con el **Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía**, que ha venido a establecer el régimen urbanístico y el tratamiento de las edificaciones ubicadas en el suelo no urbanizable y según la situación jurídica en que se encuentran las edificaciones aisladas distingue:

A. Edificaciones que se ajustan a la ordenación territorial y urbanística vigente en el municipio, diferenciando entre:

- a) Edificaciones construidas con licencia urbanística.
- b) Edificaciones construidas sin licencia urbanística, o contraviniendo sus condiciones.

B. Edificaciones que no se ajustan a la ordenación territorial y urbanística vigente en el municipio. Diferencia entre:

a) Edificaciones en situación legal de fuera de ordenación, construidas con licencia urbanística conforme a la ordenación territorial y urbanística vigente en el momento de la licencia.

b) Edificaciones en situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación, construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales se hubiere agotado el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.

c) Edificaciones construidas sin licencia urbanística o contraviniendo sus condiciones, respecto a las cuales la Administración deberá adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística y de restablecimiento del orden jurídico infringido.

No obstante, no todas las discordancias entre la norma previa derogada y la norma posterior vigente tienen la misma repercusión en la implantación efectiva de la nueva ordenación, por lo que es necesario una modulación del régimen de fuera de ordenación que iría desde la compatibilización entre la preexistencia y la ordenación sobrevenida en aquellos casos en los que la disconformidad con la nueva ordenación no la impide, hasta la desaparición de aquella para poder llevar a cabo la real y efectiva materialización de la nueva ordenación. Y, en todo caso, distinguiéndola de cuando el origen de la situación de fuera de ordenación esté en una infracción urbanística sobre la que no cabe el restablecimiento de la legalidad.

A este respecto el artículo 44-bis, recientemente añadido por el artículo 2 de la Ley 1/2013, de 25 de abril, en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias da un paso adelante, siendo mucho menos flexible que la normativa andaluza, para resolver esta situación al establecer que:

“1. Las instalaciones, construcciones, edificaciones, usos y actividades existentes que al tiempo de la entrada en vigor de una nueva disposición legal o reglamentaria, incluyendo un nuevo instrumento de ordenación, que resultasen disconformes con la nueva regulación sobrevenida, quedarán desde la entrada en vigor de la nueva regulación, en alguna de las siguientes situaciones legales:

a) Situación legal de consolidación. Se aplicará esta situación a todas las instalaciones, construcciones y edificaciones, así como a los usos y

actividades preexistentes que se hubieren erigido o iniciado con arreglo a los títulos y autorizaciones administrativas exigibles, en su caso, en el momento de su implantación, y que por motivos de legalidad sobrevenida, entre los que se considerarán la alteración de los parámetros urbanísticos básicos de uso o edificabilidad, resultasen disconformes, aunque no necesariamente incompatibles con las nuevas determinaciones de aplicación.

A tales efectos, se entenderá que las instalaciones, construcciones, edificaciones, usos y actividades se han consolidado cuando su establecimiento estuviera legitimado por todos los títulos y las autorizaciones administrativas exigibles para su implantación con anterioridad a la entrada en vigor de las nuevas determinaciones.

De la misma manera, se entenderá que la nueva regulación resulta necesariamente incompatible, de imposible coexistencia, cuando su aplicación conlleve necesariamente la obtención del suelo en que se ubica la instalación, construcción y edificación, para su destino público o requiera de una actuación pública que impida la utilización de las instalaciones, construcciones y edificaciones que queden en situación de consolidación.

b) Situación legal de fuera de ordenación. Se aplicará esta situación a todas las instalaciones, construcciones, edificaciones, usos y actividades que se hubieran erigido sin contar con los títulos y autorizaciones administrativas exigibles, y respecto de las cuales ya no sea posible el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad y restablecimiento del orden jurídico perturbado en los términos del artículo 180 del presente texto refundido. En el supuesto que sean legalizables, permanecerán en esta situación hasta la obtención de los títulos y autorizaciones administrativas exigibles, de conformidad con lo dispuesto en este texto refundido.

Igual régimen de fuera de ordenación se aplicará a aquellas instalaciones, construcciones y edificaciones, así como a los usos o actividades preexistentes, que se hubieran erigido o iniciado con arreglo a los títulos y autorizaciones administrativas que resultaren disconformes e incompatibles con las nuevas determinaciones de planeamiento por disponer estas en su lugar la implantación de viales, espacios libres u otros sistemas generales o dotaciones así como equipamientos públicos.

2. En función de las situaciones descritas en el apartado anterior, será de aplicación uno de los siguientes regímenes:

a) *La situación legal de consolidación admitirá con carácter general cuantas obras de consolidación, rehabilitación o remodelación sean necesarias para mantener y alargar la vida útil del inmueble, sin que sea admisible el incremento de volumen o edificabilidad en contra del nuevo planeamiento. Respecto al uso, admitirá con carácter general las obras que consistan en la mejora y actualización de las instalaciones para su adaptación a nuevas normas de funcionamiento de la actividad o el logro de una mayor eficiencia y un menor impacto ambiental. No se admitirán cambios de uso que supongan una alteración sustancial del destino asignado por la nueva ordenación del inmueble.*

No obstante, el planeamiento deberá definir, con carácter específico, qué tipo de obras y usos podrán admitirse en función de los parámetros de ordenación pormenorizada que motivan la disconformidad.

La demolición de la instalación, construcción o edificación o el cese definitivo del uso preexistente, conllevará la necesaria adecuación del nuevo proyecto de edificación, instalación o construcción o, en su caso, del nuevo uso, a la edificabilidad o uso del planeamiento vigente en el momento de otorgamiento de la nueva licencia o autorización administrativa habilitante de la obra o del uso.

En los casos en que la demolición se debiera o fuera obligada por circunstancias catastróficas o por órdenes de ejecución para evitar situaciones de riesgos o daño o por cualquier otra necesidad de interés general que no constituyan obligaciones de restablecimiento de la realidad física alterada, se permitirá la reconstrucción con la misma edificabilidad del inmueble sustituido.

b) *La situación legal de fuera de ordenación tendrá el siguiente régimen jurídico:*

a) *Las normas, en su caso, las Instrucciones Técnicas del Planeamiento Urbanístico y, en el marco de unas y otras, el planeamiento de ordenación definirán el contenido de la situación legal de fuera de ordenación y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan*

ser susceptibles las correspondientes instalaciones, construcciones y edificaciones.

b) En defecto de las normas y otras determinaciones del planeamiento previstas en el párrafo anterior, se aplicarán a las instalaciones, construcciones y edificaciones en situación de fuera de ordenación las siguientes reglas:

1º) Con carácter general, y mientras se mantenga su disconformidad con la ordenación, sólo podrán realizarse las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido. Salvo las autorizadas con carácter excepcional conforme a la regla siguiente, cualesquiera otras obras serán ilegales y nunca podrán dar lugar a incremento del valor de las expropiaciones.

2º) Excepcionalmente podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretenda realizarlas. Tampoco estas obras podrán dar lugar a incremento del valor de la expropiación.

c) Las instalaciones, construcciones y edificaciones que se encuentren en esta situación al derivar de infracciones urbanísticas contra las que, por transcurso de los plazos legalmente establecidos, no cabe reacción administrativa o judicial de ningún tipo para instar el restablecimiento de la legalidad, sólo podrán realizar las obras de reparación y conservación que sean absolutamente necesarias para mantener las condiciones de habitabilidad mínimas, sin que en ningún caso tales obras supongan un incremento del valor expropiatorio.

d) A los usos y actividades económicas preexistentes que, careciendo de título administrativo habilitante previo, no fuesen legalizables al amparo del nuevo plan, se les aplicará el régimen disciplinario que proceda para restaurar el orden jurídico perturbado.

3. Cuando la situación legal de consolidación se deba a que la disconformidad con la nueva ordenación consista en la previsión de la

implantación de viales, espacios libres, sistemas generales, dotaciones o, en general, uso o servicios públicos, incluidos los equipamientos públicos, que requieran para su ejecución el ejercicio de la potestad expropiatoria, será aplicable el régimen previsto en el apartado 2.a) del presente artículo con las siguientes matizaciones:

a) Las obras admitidas con carácter general serán las precisas para el cumplimiento del deber de conservación de los inmuebles durante el periodo que reste hasta la expropiación según la programación que contemple el propio plan.

b) No se admitirá ningún cambio de uso.

c) Las obras que sean permitidas no supondrán, en ningún caso, incremento de valor a efectos expropiatorios.

d) No será aplicable la reconstrucción excepcional prevista en el párrafo cuarto del apartado 2.a) del presente artículo.

En este caso, también el planeamiento deberá definir, con carácter específico, qué tipo de obras podrán admitirse en función de las determinaciones de ordenación aplicables.

4. Cuando las edificaciones, construcciones, instalaciones, usos y actividades se encuentren incluidas en zonas de dominio público, servidumbres o protección, conforme la regulación sectorial específica, será de aplicación además el régimen previsto expresamente en la legislación correspondiente”.

2.1. Obras y actuaciones autorizables y prohibidas.

Con carácter general, cuando no se dificulta la ejecución de las determinaciones previstas en el planeamiento, suelen admitirse usos, obras o instalaciones de carácter provisional, que habrán de demolerse cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización. En estos supuestos de autorización de obras provisionales tal y como indica el artículo 34.c) de la LOUA “*el otorgamiento de la autorización y sus condiciones deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad de conformidad con la legislación hipotecaria*”.

En Andalucía es el instrumento de planeamiento el encargado de definir, teniendo en cuenta la modulación expresada en el artículo 34.b) de la LOUA, el contenido de la situación legal de fuera de ordenación y, en particular, los actos constructivos y los usos de que puedan ser susceptibles las correspondientes construcciones o edificaciones e instalaciones, y en su defecto, y siempre sin que puedan dar lugar al incremento del valor de las expropiaciones, éstos serán:

- Las obras de reparación y conservación que exija la estricta conservación de la habitabilidad o la utilización conforme al destino establecido.
- Excepcionalmente podrán autorizarse obras parciales y circunstanciales de consolidación, cuando no estuviera prevista la expropiación o demolición, según proceda, en un plazo de cinco años, a partir de la fecha en que se pretenda realizarlas.

A estas obras hay que añadir la que el Reglamento de Disciplina andaluz permite a la Administración actuante, previo informe de los servicios técnicos administrativos competentes, que podrá *“ordenar la ejecución de las obras que resulten necesarias para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno”*.

Cuando las obras de construcción o edificación e instalación excedan de las permitidas, se sancionará con multa del cincuenta al cien por cien del valor de la obra ejecutada.

Pero, ¿dónde están los límites entre las obras prohibidas y las obras permitidas?

En general suelen considerarse obras permitidas todas aquellas que no incidan en las perspectivas de vida del edificio, aumenten la superficie edificada, contribuyan a modernizar el edificio o aumenten el valor de expropiación; supuesto este último que se consigue fácilmente exigiendo al solicitante de la licencia el previo compromiso de renunciar, en su caso, a ese incremento de valor.

Al respecto de las obras permitidas, el Tribunal Supremo ha reiterado que la ratio legis de un edificio fuera de ordenación es que *“no prolongue su existencia más allá de lo que cabe esperar de él por el estado de sus elementos componentes antes de pensar en la posibilidad de acometer en el mismo determinadas obras, pero ello armonizado con el principio de que la desordenación de un edificio, no implica «ipso*

facto», ni su inmediata desaparición, ni su condena, como bien económico-social, en cuanto el mismo, seguirá existiendo y prestando el servicio para el que fue erigido hasta que llegue el momento de su desaparición, bien por consunción, bien por llevarse a efecto las previsiones urbanísticas”. De esta forma, la jurisprudencia considera obras autorizables, entre otras:

- una obra de redistribución de la tabaquería interior del bajo del edificio, con las complementarias de decoración y servicios, no consolida nada, ni incide en las perspectivas de vida del edificio; ni, por ser toda la obra interior, aumenta la superficie edificada; ni contribuye a modernizar el edificio (STS de 2 octubre 1991).
- la obra-instalación de toldo rígido desmontable (STS de 22 de mayo de 1991).
- la reforma de un local en el que se desempeña la actividad de heladería y horchatería, consistente en cambio de pavimento y de falso techo así como de revestimientos interiores, con pintado del local, obras modificativas de la distribución interior del local con construcción-variación de un tabique interior, necesarias para la instalación de nueva maquinaria de fabricación de helados (STS de 24 de marzo de 1997).
- la construcción de aseos en edificio destinado a taller artesano de fabricación y muebles con exposición y venta (STS de 13 de Febrero de 1991).
- las obras de acondicionamiento necesarias para transformar el cinematógrafo existente en discoteca. El cambio de la actividad de cinematógrafo a discoteca no supone en términos urbanísticos cambio de uso del local, dado que ambas actividades están incluidas en el uso de espectáculos públicos (STS de 3 de mayo de 1990).
- la reposición de ventanas, puertas y tejado y blanqueo de fachada (STS de 17 de octubre de 1991).
- la reparación de la cubierta, de la red de pluviales y revoco de fachada (STS de 10 de mayo de 1989).

En cambio, son obras no autorizables todas aquellas que signifiquen un aumento de volumen asociado al incremento de edificabilidad, creen nuevos espacios habitables, añadan nuevos elementos constructivos, etc.:

- la construcción de una segunda planta en forma de anfiteatro (STS de 21 de mayo de 1987).

- la modificación de la cubierta para ampliación de vivienda (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 enero de 2009).
- el derribo de los elementos que forman parte de un bar-restaurante para su adecuación como vestíbulo de acceso de una edificación de viviendas en régimen de propiedad horizontal (STS de 25 mayo de 2011).
- la transformación de un local destinado a cine convirtiéndolo en un supermercado (STS de 21 de mayo de 1999).
- el cierre de un patio que implica su transformación en una nave industrial que por sus dimensiones -800 m²- supone un notable incremento de volumen (STS de 16 de diciembre de 1986).

2.2. Efectos de la situación de fuera de ordenación.

La primera consecuencia jurídica de las situaciones de fuera de ordenación es el establecimiento de un régimen limitativo de obras, si bien con dos niveles de permisividad, en función de que exista o no una incompatibilidad absoluta con el nuevo instrumento de planeamiento, pero podemos citar otras:

- Con carácter general, constituyen infracciones urbanísticas la ejecución, sin licencia u orden de ejecución o contraviniendo sus condiciones, de obras de consolidación, aumento de volumen, modernización e incremento de su valor de expropiación en edificaciones calificadas como fuera de ordenación.
- En cuanto al uso de los inmuebles fuera de ordenación, el que un inmueble esté en esta situación, no debe impedir un aprovechamiento óptimo del mismo. Así, la doctrina jurisprudencial proclama que no es obstáculo para desarrollar una actividad el hecho de que el edificio o el local en el que la actividad haya de establecerse esté fuera de ordenación; pues una cosa es que el edificio esté fuera de ordenación y sujeto como tal a las limitaciones de dicho régimen y otra muy diferente que el inmueble no pueda utilizarse; siendo por consiguiente permisible autorizar usos en un edificio fuera de ordenación, si esos usos son admisibles.

- Los terrenos con edificaciones declaradas fuera de ordenación están sujetos al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por el Ayuntamiento.

- La concesión de las licencias para los edificios fuera de ordenación se hará constar en el Registro de la Propiedad mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de la finca correspondiente. La nota se tomará a solicitud del titular registral, o con su audiencia a requerimiento de la Administración actuante, a la que se acompañe certificación literal del acuerdo de concesión de la licencia y en ella se expresará, a la vista de la certificación administrativa, el deber de demolición de las edificaciones cuando lo acordare el Ayuntamiento, sin derecho a indemnización en su caso, y con las demás consecuencias previstas en la legislación urbanística, tal y como se establece en el artículo 76 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

- Los edificios e instalaciones situadas fuera de ordenación urbana y los terrenos sobre los que se hubieren autorizado obras de carácter provisional, en los términos fijados para uno u otro supuesto en la legislación sobre el suelo o urbanística aplicable, cuando tal circunstancia conste registralmente, no pueden ser admitidos en garantía para préstamos o créditos hipotecarios que se consideren elegibles de acuerdo con el artículo 3 del Real Decreto 716/2009, de 24 de abril, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley 2/1981, de 25 de marzo, de regulación del mercado hipotecario y otras normas del sistema hipotecario y financiero (artículo 11).

La cláusula de cierre del fuera de ordenación no puede ser otro que la eliminación de la preexistencia contraria al planeamiento para lo cual se produce la demolición del inmueble al concurrir la ruina urbanística. Así, en comunidades como Galicia, Asturias, Aragón, La Rioja, Navarra, Murcia, Cantabria o País Vasco, el ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará en situación de ruina la edificación cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación. De igual modo, en Castilla y León, el ayuntamiento declarará la ruina total o parcial de un inmueble cuando las obras necesarias para la seguridad de las personas y la estabilidad de la edificación no puedan autorizarse por estar declarado el mismo fuera de ordenación.

3. INSCRIPCIÓN DE LOS ACTOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA.

El Capítulo IV del Título VI del TRLS-2008 recopila los preceptos relativos al Registro de la Propiedad del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

Tal y como señala el artículo 51 del TRLS-2008 serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

- a) Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el instrumento de ordenación, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización y de las edificaciones.
- b) Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las Leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico.
- c) La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar, tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido.
- d) Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las Leyes.
- e) Los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.

f) La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención.

g) Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere la letra anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.

h) Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas.

3.1. Análisis específico de la declaración de obra nueva. Tipos.

La legislación que especialmente regula la declaración de obra nueva se halla en el artículo 208 del Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, y en el artículo 308 del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario. Con arreglo a lo dispuesto en ellos las declaraciones de obra nueva podrán efectuarse:

1. ° Mediante su descripción en los títulos referentes al inmueble por los que se declare, reconozca, transfiera, modifique o grave el dominio y demás derechos reales, o se haga constar solamente la plantación, edificación o mejora.

2. ° Mediante escritura pública descriptiva de la obra nueva, en la que el contratista manifieste que ha sido reintegrado del importe de la misma o a la que se acompañe certificado de Arquitecto director de la obra o del Arquitecto municipal, acreditativo de que la construcción está comenzada o concluida.

De esta forma, y de acuerdo con el Capítulo VI del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, *los edificios o mejoras de los mismos que por accesión se incorporan a la finca, cuando se ejecuten conforme a la ordenación urbanística aplicable, serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en virtud de los títulos previstos por la legislación hipotecaria. A tal efecto, deberá constar en los mismos, al*

menos, el número de plantas, la superficie de parcela ocupada, el total de los metros cuadrados edificados, y, si en el proyecto aprobado se especifica, el número de viviendas, apartamentos, estudios, despachos, oficinas o cualquier otro elemento que sea susceptible de aprovechamiento independiente.

En la declaración de obra nueva se puede diferenciar entre:

- Declaraciones de obras en construcción.
- Declaración de terminación de la obra nueva en construcción.
- Declaración de obras nuevas terminadas sin declaración en construcción.
- Declaración de obras nuevas terminadas antiguas o prescritas.
- Constitución y modificación de las divisiones horizontales.

Para inscribir los títulos de obra nueva es necesario el cumplimiento de los siguientes requisitos urbanísticos:

1. Que se acredite la obtención de la licencia que corresponda, salvo que legalmente no fuere exigible.

2. Si el edificio estuviere en construcción, que se acredite por el técnico competente que la descripción de la obra nueva se ajusta al proyecto para el que, en su caso, se obtuvo la licencia.

3. Si el edificio se declarara concluido, el certificado deberá acreditar además que la obra ha finalizado y que se ajusta, en cuanto a dichos extremos, al proyecto correspondiente.

Para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo.

Para la autorización de las escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la

finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y

b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente, salvo que la legislación urbanística sujetase tales actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad, sin que del Registro de la Propiedad resulte la existencia de resolución obstativa alguna.

A este respecto, no se autorizarán ni se inscribirán en el Registro de la Propiedad escrituras públicas de declaración de obra nueva de edificaciones sin que se acredite y testimonie la constitución de las garantías por daños materiales ocasionados por vicios y defectos de la construcción a las que se refiere el artículo 19 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

3.2. Inscripción de obras nuevas prescritas. Documentos exigibles.

Si bien las modificaciones introducidas en el art. 20.4.b del TRLS-2008 por el art. 24 del Real Decreto-ley 8/2011²⁴, en el acto de inscripción en el registro de la propiedad de edificaciones, construcciones e instalaciones antiguas o prescritas hacían necesario determinar la situación de éstas en relación con la legalidad y la ordenación urbanística y si estas edificaciones se encontraban en situación de fuera de ordenación, la reciente nueva modificación de dicho artículo 20.4.b) por la Disposición final 12.12 de la Ley 8/2013 de 26 de junio ha ocasionado un giro radical al respecto.

²⁴ Al amparo de esta modificación, han sido numerosas las solicitudes que se han presentado en los Ayuntamientos para obtener el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación, ante las cuales los Ayuntamientos han reaccionado publicando ordenanzas e instrucciones para su regulación, como por ejemplo la Instrucción relativa a requisitos administrativos para el acceso al registro de la propiedad de las edificaciones antiguas que carecen de licencia de ocupación del Ayuntamiento de Roquetas de Mar, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Almería núm. 10 de 16 de enero de 2013 y que ahora pierden el soporte del precepto normativo.

En este sentido, con la nueva y a nuestro juicio desafortunada redacción, se permite las inscripciones registrales sin aportar previamente el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación de una edificación.

Así, con la actual redacción del artículo 20.4 del TRLS-2008, en el caso de construcciones, edificaciones e instalaciones respecto de las cuales ya no proceda adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que impliquen su demolición, por haber transcurrido los plazos de prescripción correspondientes, la constancia registral de la terminación de la obra se regirá por el siguiente procedimiento:

a) Se inscribirán en el Registro de la Propiedad las escrituras de declaración de obra nueva que se acompañen de certificación expedida por el Ayuntamiento o por técnico competente, acta notarial descriptiva de la finca o certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en las que conste la terminación de la obra en fecha determinada y su descripción coincidente con el título. A tales efectos, el Registrador comprobará la inexistencia de anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística sobre la finca objeto de la construcción, edificación e instalación de que se trate y que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general.

b) Los Registradores de la Propiedad darán cuenta al Ayuntamiento respectivo de las inscripciones realizadas en los supuestos comprendidos en los números anteriores, y harán constar en la inscripción, en la nota de despacho, y en la publicidad formal que expidan, la práctica de dicha notificación.

c) Cuando la obra nueva hubiere sido inscrita sin certificación expedida por el correspondiente Ayuntamiento, éste, una vez recibida la información a que se refiere la letra anterior, estará obligado a dictar la resolución necesaria para hacer constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la inscripción de la declaración de obra nueva, la concreta situación urbanística de la misma, con la delimitación de su contenido e indicación expresa de las limitaciones que imponga al propietario.

La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la referida nota marginal dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

Al permitir inscripciones registrales sin aportar previamente el acto administrativo mediante el cual se declare la situación de fuera de ordenación de una edificación se abre de nuevo una puerta falsa para que las edificaciones que no cumplen con la legalidad urbanística puedan acabar inscribiéndose en el registro de la propiedad, con las consecuencias que ello conlleva para la protección de sus propietarios, pues dicha inscripción, de producirse la inactividad de la autoridad urbanística competente, pueden regularizarse sin que ello signifique conocer su carácter de fuera ordenación y las limitaciones que ello implica.

4. CONCLUSIONES.

La experiencia acumulada en la aplicación de la norma pone de manifiesto la conveniencia de ajustar algunos aspectos concretos que en la práctica no resultan suficientemente adecuados para ordenar determinadas realidades, que no son suficientemente eficientes para el cumplimiento de las finalidades pretendidas o que generan dudas que conviene aclarar.

La práctica demuestra la falta de eficacia del régimen jurídico del fuera de ordenación, no sólo por el alto nivel de inseguridad jurídica que genera respecto a las consecuencias del mismo en el derecho de propiedad, sino además porque la finalidad perseguida que es la de adecuar los edificios a las normas de nueva implantación en muy raras ocasiones se ha conseguido. A esto se añade, el malestar que provoca que se iguale el régimen entre aquellas instalaciones, construcciones, edificaciones y usos preexistentes y que fueron erigidos en su momento cumpliendo plenamente con la legalidad urbanística pero que de manera sobrevenida resultan disconforme con el planeamiento urbanístico, de aquellos otros que desde un inicio se erigieron al margen de la ordenación e incumpliendo la legalidad.

La mayoría de los conflictos entre lo existente y el planeamiento urbanístico posterior y que originan las situaciones de fuera de ordenación por disconformidad con el planeamiento no se darían si los equipos de redacción no solo fueran más estrictos con el cumplimiento de la normativa, sino y, sobre todo, si en la elaboración del Plan General consideraran la situación urbanística anteriormente existente, bien para conservarla, bien para rectificarla directamente a través de las propias determinaciones del Plan General o habilitando la formulación del oportuno Plan Especial de reforma interior que desarrolle las previsiones básicas que a tal objeto establezca el propio Plan General, tal y como se establece desde la entrada en vigor del Reglamento del Planeamiento Urbanístico en 1978. Es más, el artículo 19 de este Reglamento obliga al

Plan General a incorporar con el grado de precisión que corresponda según la clase o categoría de suelo a que se refieran, las determinaciones del planeamiento anterior que el propio Plan General declare subsistentes.

Sin embargo, todos estos aspectos que nacen de una información urbanística correcta y precisa en la que se recojan los usos a que el terreno esté destinado, así como las instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras existentes en el mismo, se obvian en la vorágine urbanística en la que estamos envueltos. Se transforman así las memorias informativas en un compendio, muchas veces inconexas, de información que poca o ninguna relación guardan con las situaciones urbanísticas existentes en nuestros municipios, convirtiéndose en la semilla de las situaciones de fuera de ordenación por disconformidad con el planeamiento.

Si a esto se une la permisividad de los ayuntamientos y las reformas legislativas en la regulación de las situaciones de fuera de ordenación por incumplimiento de la normativa urbanística y la inscripción de obra nueva prescrita, no sería ningún despropósito afirmar que podríamos estar asistiendo a la claudicación de las exigencias del interés público a las demandas del interés privado.

5. BIBLIOGRAFÍA.

ARRANZ MARINA, TEÓFILO. “Declaración de obra nueva de edificaciones, construcciones e instalaciones. La declaración de obra nueva prescrita”. *Práctica Urbanística*, N° 115, Sección Instituciones comparadas, Mayo 2012, Editorial La Ley.

ARRANZ MARINA, TEÓFILO. “Régimen jurídico del acto declarativo en obras nuevas prescritas y de la situación de fuera de ordenación”. *Práctica Urbanística*, N° 116, Sección Instituciones comparadas, Junio 2012, pág. 42, Editorial La Ley.

CASTILLO MARTÍNEZ, CAROLINA DEL CARMEN. "Derecho privado y gestión urbanística. Aspectos sustantivos y registrales", edición n° 1, Editorial La Ley, 456 pág. Madrid, Febrero 2010.

CORTÉS MORENO, ÁLVARO. “El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación”, *Práctica Urbanística n° 109*, Noviembre 2011.

CUERNO LLATA, J. R. “Algunos aspectos del régimen de fuera de ordenación en la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico de Cantabria 2/2001”, *Práctica Urbanística*, nº. 54, 2006.

DELGADO RAMOS, Joaquín: “La inscripción registral de las obras antiguas prescritas tras el RD Ley 8/2011”. *El Consultor Inmobiliario*, Nº 130, Sección Doctrina, Enero 2012.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Dir.): "Derecho Urbanístico de Andalucía", edición nº 2, Editorial *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 2006.



Revista digital CEMCI
Número 21: octubre a diciembre de 2013



ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ESPAÑA

Clara PÉREZ GONZÁLEZ

Secretaria del Ayuntamiento de Martorelles

*Trabajo de evaluación presentado al Curso Monográfico de Estudios Superiores sobre
“Participación ciudadana en la administración local”.
Granada, de abril a mayo de 2013. CEMCI,*

SUMARIO:

1. Introducción a la participación ciudadana.
2. Situación en España.
 - 2.1. Régimen jurídico.
 - 2.2. El papel de la administración local.
 - 2.3. Vías de participación ciudadana.
 - 2.4. La participación ciudadana en España.
3. El futuro de la participación ciudadana.
 - 3.1. El impulso de los movimientos sociales reivindicativos.
 - 3.2. El papel de las TICs en la participación ciudadana.
 - 3.3. Propuesta de acción.
4. Conclusiones.
5. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En el presente trabajo se analizará, en primer lugar, el régimen jurídico aplicable a la participación ciudadana examinando los diferentes niveles normativos: estatal, autonómico y local. En segundo lugar, se analizará la participación ciudadana desde diferentes puntos de vista: el papel de la administración local en este ámbito, las vías de participación y la realidad de la misma en España. Para finalizar, en el tercer punto, se estudiará el presente y futuro de la participación ciudadana tratando de esclarecer los últimos comportamientos ciudadanos en relación con la participación democrática, así como el papel que pueden ejercer las TICs en la incorporación a la *e-democracy* y, finalmente, las medidas planteadas para modernizar y fortalecer el papel de la participación ciudadana en España.

¿Qué es la participación ciudadana?

El verbo participar proviene de su raíz latina *pars-partis* que significa dar parte, comunicar, hacer parte de un todo, convirtiéndose en un componente esencial de la democracia.

Se pueden distinguir diferentes formas de participación: social-comunitaria, ciudadana y política. Los conceptos de participación política, social y ciudadana se interrelacionan entre sí, si bien son claramente diferenciables. Por un lado, la participación política es la consagrada por las constituciones modernas como el derecho político del ciudadano cuya finalidad principal es la del sufragio activo y pasivo, principio fundamental de las democracias participativas. La participación social y la comunitaria son aquellos movimientos o iniciativas sociales en que un grupo de personas tratan de influir en la toma de decisiones de una comunidad. Finalmente, el concepto de participación ciudadana de inicios del siglo XXI, es el asociado con el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la elaboración de políticas públicas, como complemento a la participación política.

Centrándonos en la participación ciudadana, este concepto se encuentra íntimamente relacionado con la democracia participativa. El objetivo de ésta es la integración de todos los sectores de la sociedad (entidades territoriales, ciudadanos, organizaciones y entidades, expertos,...) en los procesos de toma de decisión. Se basa en las ideas, principios y valores de la democracia como participación, considerándose que otorga un valor añadido a la política contribuyendo al buen gobierno.

2. SITUACIÓN EN ESPAÑA

2.1. Régimen jurídico

En nuestro ordenamiento jurídico fue la Constitución española de 1978 la que incorporó las ideas de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se regula en el artículo 9.2. de la Carta Magna la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Asimismo, cabe destacar el artículo 129.1. de la misma el cual indica que “la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar social”.

Posteriormente, las Comunidades Autónomas regularon la participación ciudadana en sus textos autonómicos. Entre los recientes estatutos, y uno de los que han regulado más extensamente este principio, ha sido el Estatuto de Autonomía de Andalucía en su reforma del 2007. En él se regula la participación ciudadana como

objetivo básico de la Comunidad (artículo 10.3.19º), como derecho social estatutario, ajustando el comportamiento de la Comunidad para permitir la participación de los interesados en los servicios básicos (artículo 84.2), así como estableciendo el mandato estatutario de la regulación de la participación ciudadana mediante ley (artículo 134.a).

Respecto al ordenamiento jurídico local, se encuentra en un primer lugar la ordenación que hace la ley 7/1985, de 2 de abril, de Regulación de Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta ley regula, por un lado, la participación política de los ciudadanos a través del artículo 19.1 donde establece que el Gobierno y la administración municipal corresponde al Ayuntamiento integrado por el Alcalde y los Concejales; por otro lado, se indican en el Título V, Capítulo IV un conjunto de derechos y técnicas dirigidas a la información y participación ciudadana. Cabe destacar de esta normativa el artículo 18.1.b) y el 69. El primero de estos preceptos señalados reconoce a los vecinos “el derecho a participar en la gestión municipal de acuerdo con lo dispuesto en las Leyes, y en su caso, cuando la colaboración de carácter voluntario de los vecinos sea interesada por los órganos de gobierno y administración municipal”. Por otro lado, el artículo 69 establece el mandato de que “la Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”; haciendo un inciso en el apartado segundo, “las formas, medios y procedimientos de participación que las Corporaciones establezcan en ejercicio de su potestad de autoorganización no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que correspondan a los órganos representativos regulados por Ley.” Estableciéndose así la subordinación de la participación ciudadana a la participación política.

Por lo que respecta a la legislación autonómica de régimen local, la regulación ha sido bastante escasa, reiterando los preceptos establecidos en la legislación estatal.

Finalmente, cabe destacar los Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana promovidos tras la aprobación del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. A pesar de ello, la aprobación de estos Reglamentos no ha sido seguida por la mayoría de municipios (según datos de la FEMP, en 2001 solamente el 42% de los municipios de más de 5000 habitantes disponían de esta regulación). Los municipios que habían aprobado estos Reglamentos promulgaban la predominación de la participación local formalizada (mediante los trámites de información pública) y la orgánica (a través de organizaciones sociales), dejando de un lado la participación ciudadana directa en el proceso de adopción de políticas públicas.

2.2. El papel de la administración local

En el ámbito local es donde los cambios referentes a la participación ciudadana se han producido más claramente así como donde más se ha innovado en este ámbito. Hay una clara respuesta a esta realidad y es que el gobierno local ostenta una serie de características que lo hacen adecuado para fomentar las iniciativas de participación ciudadana, como son las siguientes:

- Identificación de los mandatarios políticos con los intereses de los vecinos,
- sentimiento de comunidad de los propios vecinos,
- capacidad que éstos reconocen en la corporación para atender y priorizar sus necesidades y demandas,
- la posibilidad de que el Ayuntamiento cree espacios para incluir a sus habitantes en la toma de decisiones públicas y en la discusión de los asuntos que afecten a todo el municipio.

En definitiva, la administración local es la institución que cuenta con las características necesarias para convertirla en la más receptiva. De esta manera, son los gobiernos locales los que pueden conseguir cumplir con los fines perseguidos por la participación:

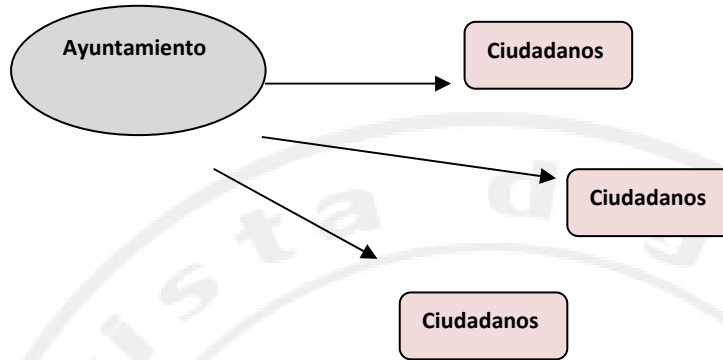
- Información: proporcionar información y oportunidades a los ciudadanos para estar mejor informados y aumentar su comprensión de las políticas y prioridades.
- Aprendizaje: escuchar y aprender de las opiniones de los ciudadanos.
- Intercambio: definir los problemas y debatir las soluciones con los ciudadanos.
- Co-decisión: incluir a los ciudadanos en la adopción de decisiones vinculantes para la comunidad vecinal.

2.3. Vías de participación ciudadana

A continuación se presenta una clasificación de la participación ciudadana en dos clases. El primero de ellos a través del nivel de participación y el segundo a través de los objetivos y las características de la formalización de la participación. En cuanto a la clasificación de los grados de participación, podemos encontrar los siguientes niveles:

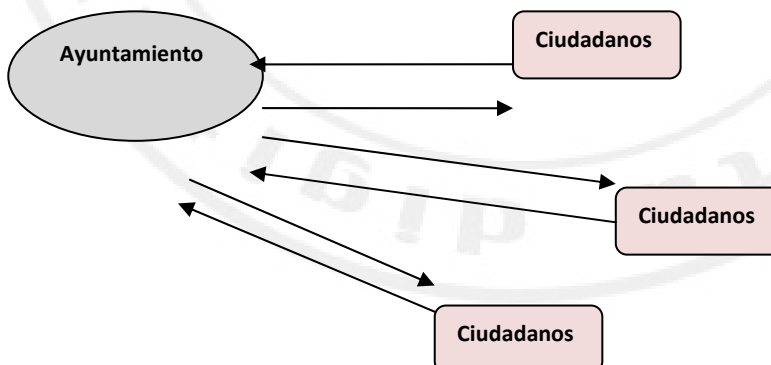
Primero.- Información: en este nivel se recoge todo tipo de información tanto ascendente (de ciudadanos a autoridades) como descendente (de autoridades a ciudadanos). En este grado encontramos la recogida de quejas, la

explicación presencial de las políticas municipales, la evaluación de los servicios por parte de los usuarios, etc.



Nivel: participación a través de la información

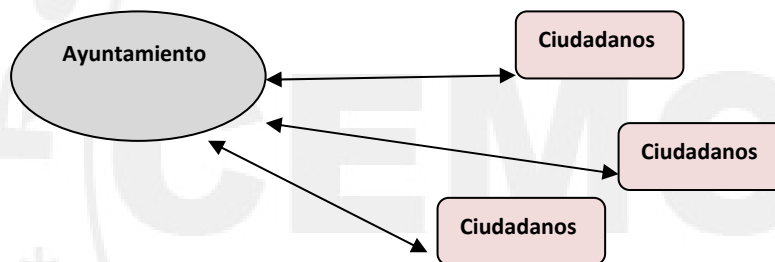
Segundo.- Consulta: en este nivel se consulta a los ciudadanos su opinión con el objetivo de mejorar las decisiones tomando en cuenta las ideas, críticas y propuestas de éstos. Esta consulta puede hacerse a través de diferentes instrumentos: encuestas de opinión, encuestas de satisfacción, estudios de impacto, reuniones públicas, referendo, conferencias de consenso, consultas directas a través de Internet, etc.



Nivel: participación a través de consultas

Tercero.- Concertación: en este nivel se considera a los ciudadanos como expertos e intervienen permanentemente en grupos o asociaciones en los procedimientos administrativos o en la formulación de las políticas públicas locales.

Cuarto.- Adopción de decisiones: se adoptan decisiones conjuntamente con las autoridades o en lugar de éstas. Se podría denominar la *auténtica participación* ya que implica compartir el poder con los políticos locales convirtiéndose en una co-decisión entre los habitantes y sus representantes. Entre estos mecanismos podemos destacar: el referéndum decisorio, la creación de comisiones de usuarios de los servicios públicos, la cogestión y gestión directa o el presupuesto participativo.



Nivel: participación activa a través de métodos de concertación y adopción de decisiones

Por otro lado, en cuanto a las características, objetivos y grado de formalización se pueden distinguir:

- Métodos tradicionales: son aquellos instrumentos previstos en el ordenamiento jurídico como, por ejemplo, la información pública o la consulta a interesados. Estos métodos son poco activos ya que el ciudadano participa en la adopción de decisiones cuando ya está todo decidido y las posibles modificaciones que pueda incorporar son mínimas o ni tan sólo tomadas en cuenta.

- Métodos del ciudadano – cliente: estos mecanismos consideran al ciudadano como cliente de la prestación del servicio público. Ejemplo de ello lo podemos encontrar en las Cartas de Servicio donde se procura conocer la opinión del receptor del servicio para prestarlo de la mejor forma posible.
- Métodos de democracia directa: estos mecanismos intentan incorporar a todos los grupos de la sociedad en la democracia directa a través de, por ejemplo, la elaboración de los presupuestos locales.
- Métodos de foros o consejos: estos mecanismos permiten llevar a cabo reuniones que agrupan un conjunto de ciudadanos en función de criterios territoriales o de intereses comunes.
- Métodos de innovaciones deliberativas: estos mecanismos permiten promover la discusión y la reflexión ciudadana sobre temas que afectan al municipio a través de un proceso deliberativo; es el caso, por ejemplo, de los jurados ciudadanos.

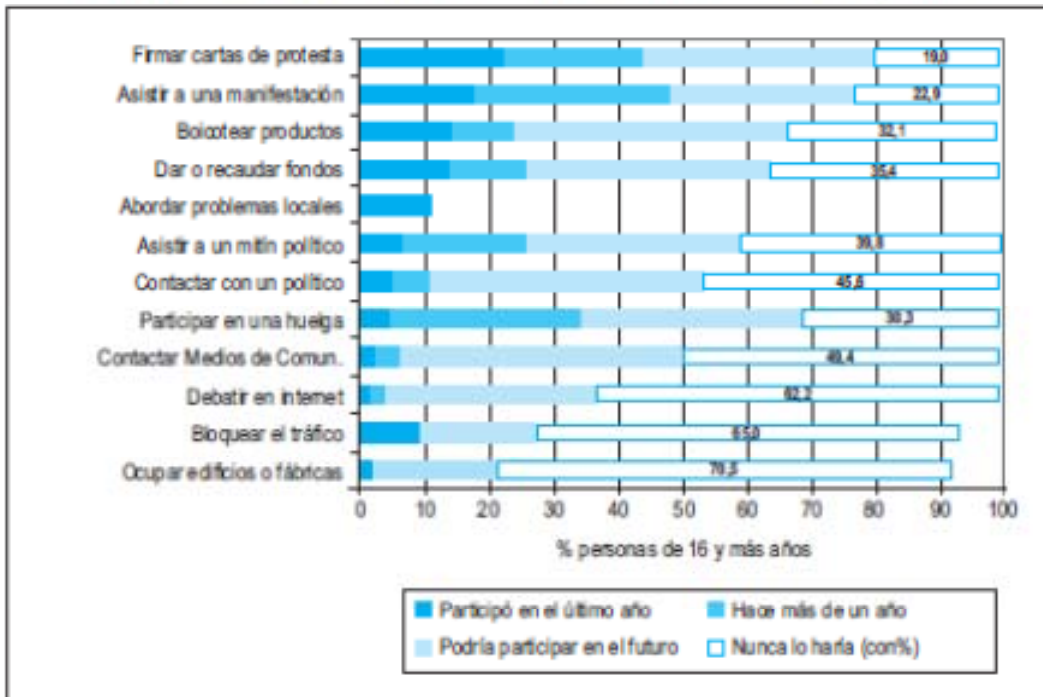
2.4. La participación ciudadana en España

La evolución que ha seguido la participación ciudadana en España viene ligada a la modernización del régimen jurídico (analizado en el apartado anterior) y de las administraciones públicas. A través de ella, en la década de los 80 se empezaron a aprobar los ya mencionados Reglamentos de Participación Ciudadana y los Consejos Consultivos de base asociativa. Posteriormente, en los años 90 empezaron a surgir la creación de experiencias de co-gestión asociativa en ámbitos de políticas sociales y culturales como son la gestión asociativa de servicios y los Centros cívicos. Finalmente, a principios del siglo XXI los procesos participativos avanzaron con carácter mixto, es decir, mediante las asociaciones y los ciudadanos no organizados; ejemplo de ello fueron las Agendas 21 y los nuevos Planes Estratégicos, además de mecanismos deliberativos como los jurados ciudadanos.

Ya en la primera década del 2000 las iniciativas que se han llevado a cabo desde el mundo local han proyectado una participación más cualificada y más vinculada en la toma de decisiones públicas. Entre las innovaciones más destacadas se encuentran la incorporación de los jurados ciudadanos (País Vasco y Cataluña), los presupuestos participativos (Andalucía, Cataluña y Madrid) y la puesta en marcha de la Encuesta Deliberativa (Andalucía). Todos estos mecanismos tienen como objetivo complementar a la participación asociativa y llevar la participación a un escenario deliberativo y no tan sólo consultivo o informativo como se llevaba haciendo hasta ahora.

Para analizar la forma de participación que tienen los españoles en la actualidad me basaré en el estudio “La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad”, realizado por el Colectivo IOÉ publicado en la revista *Papeles: de relaciones ecosociales y cambio global*, número 99, 2007. A través de él, y con datos extraídos del Centro de Investigaciones Sociales se puede apreciar el comportamiento de participación ciudadana de los españoles. En un primer lugar, el siguiente gráfico presenta los resultados de la participación directa mediante diferentes formas:

Gráfico 1
Participación directa en diversas formas de intervención social o política



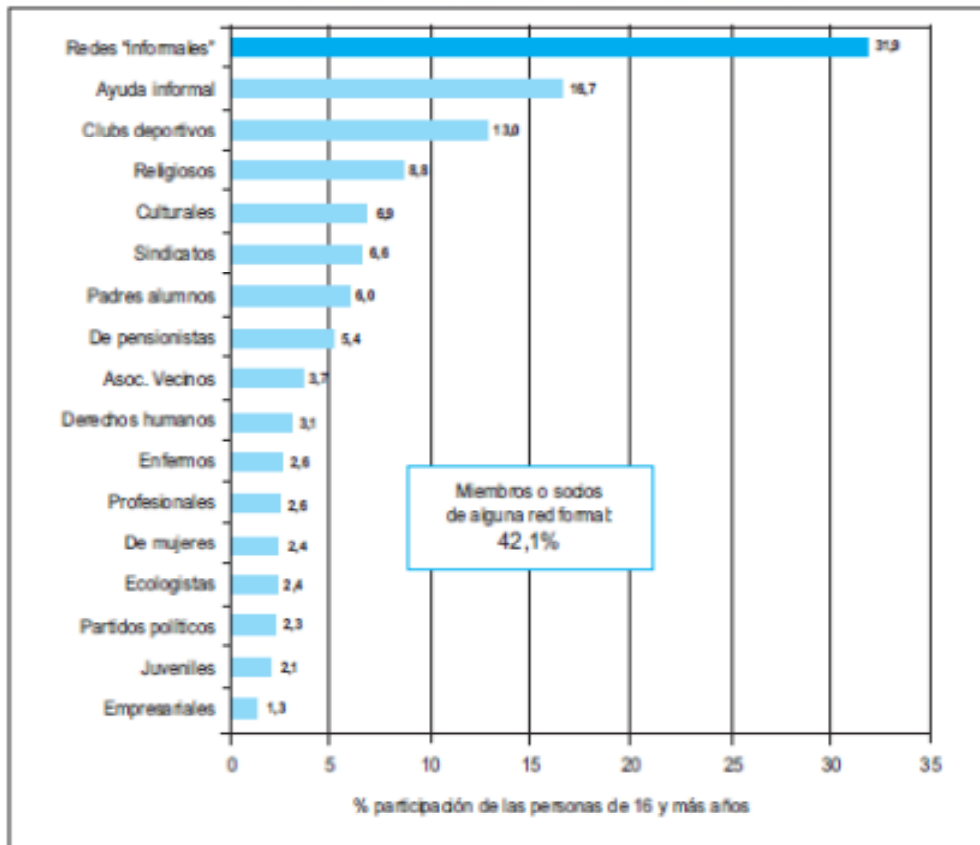
Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del CIS Nº 2.606 (2005, pregunta 19); los datos de participación en huelgas proceden de la Encuesta Nº 2.633 (2006, pregunta 16); los de “abordar problemas locales con otras personas” de la Encuesta Nº 2.572 (2004, pregunta 8, no incluye otras opciones); y los de “bloquear el tráfico” y “ocupar edificios”, de la Encuesta Nº 2.218 (1996, pregunta 68). Los huecos a la derecha de cada barra, hasta sumar 100, corresponden a las respuestas NS/NC (No sabe/No contesta).

Gráfico extraído del estudio “La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad”, Colectivo IOÉ, 2007.

Como se puede observar en el gráfico anterior, entre las formas de participación más recurridas se encuentra la de firmar cartas de protesta (22%), la de asistir a manifestaciones (18%), boicotear productos y dar o recaudar fondos (13%) así como la de abordar problemas locales con otras personas (11%).

Por otro lado, en cuanto a la participación a través de organizaciones y asociaciones destaca en el siguiente gráfico la amplia participación (31,9%) a través de redes informales, es decir, a través de grupos de amigos o de encuentros habituales con personas que comparten ciertos intereses.

Gráfico 2
Participación en asociaciones y redes sociales (2002)



Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta del CIS Nº 2.450 (2002, pregunta 15).

Gráfico extraído del estudio “La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad”, Colectivo IOÉ, 2007.

Entre las conclusiones de este estudio cabe destacar lo que se denomina el “cinismo político de los españoles” a través del cual por un lado “los ciudadanos afirman los principios democráticos aunque sin implicarse personalmente en ellos y adoptando, más bien, una actitud pasiva y dependiente, con escasa capacidad de intervención social”; y, por otro lado, “legitiman con su voto a los representantes políticos, al acudir a las urnas cada cuatro años, pero luego desconfían de ellos (...). Del mismo modo, se acusa a los políticos profesionales de acaparar las decisiones políticas y se exigen más cauces de participación directa, si bien la mayoría reconoce que tiene poco interés por la política y ni si quiera es tema de conversación habitual con amigos o familiares”.

3. EL FUTURO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1. El impulso de los movimientos sociales reivindicativos

Tras las argumentaciones expuestas anteriormente, es importante analizar hacia dónde podemos dirigir la participación ciudadana en los próximos años. Entre los cambios que hemos vivido los últimos años destaca por su impacto social el denominado “Movimiento 15m” promovido por la plataforma ciudadana “¡Democracia real ya!”. Este movimiento plantea diferentes innovaciones entorno a la participación ciudadana activa y la democracia representativa entre las que se encuentran en la materia que estamos analizando:

- La incorporación de referéndums obligatorios y vinculantes para las cuestiones de gran calado que modifican las condiciones de vida de los ciudadanos
- Referéndums obligatorios para toda introducción de medidas dictadas desde la Unión Europea
- Modificación de la Ley Electoral para garantizar un sistema auténticamente representativo y proporcional que no discrimine a ninguna fuerza política ni voluntad social, donde el voto en blanco y el voto nulo también tenga su representación en el legislativo.
- Establecimiento de mecanismos efectivos que garanticen la democracia interna en los partidos políticos.

Si bien, los ideales de este movimiento ciudadano no se han manifestado en ningún cambio legislativo o implantación práctica supuso un toque de atención de la

sociedad española hacia las inquietudes que ostentan y el cambio que proponen respecto de la participación de la ciudadanía.

3.2. El papel de las TICs en la participación ciudadana

Dejando de un lado los movimientos sociales y la forma de participación ciudadana a través de asociaciones y organizaciones cabe destacar qué papel puede tener la incorporación de las nuevas tecnologías (denominadas TICs) en la mejora e innovación de los mecanismos de participación directa en asuntos de gestión pública.

Las nuevas tecnologías ofrecen grandes potencialidades comunicativas e informáticas que pueden contribuir a mejorar las democracias representativas y a resolver ciertos problemas causantes de la desilusión o desengaño de la ciudadanía hacia la democracia tradicional. Entre otras, ofrece la posibilidad de mermar las distancias entre representantes y representados, contribuyen a crear una democracia constante, sin límites temporales ni físicos y circunscrita al momento electoral y, finalmente, facilitan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. En la actualidad, la incorporación de Internet a la gestión pública no ha fomentado la participación ciudadana activa sino que ha promovido la *e-governance*, es decir, el uso de las TICs para obtener información de los ciudadanos y mejorar la gestión del gobierno dejando de un lado la participación a través de estos canales telemáticos.

Es oportuno destacar que la participación ciudadana a través de las TICs no puede sustituir la participación presencial sino que tiene que convertirse en un complemento. Ello se debe a que en el uso de las nuevas tecnologías existe la denominada “brecha digital” mediante la cual una parte de la población no puede acceder a las mismas. Sin embargo, la incorporación de las TICs a la democracia participativa puede abrir paso a una nueva cultura de participación ciudadana como veremos en el siguiente apartado.

3.3. Propuesta de acción

El estudio “Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos” de la Fundación Alternativas, 2003, estableció una serie de recomendaciones (75 en total) para llevar a cabo la modernización del sistema de participación ciudadana en los gobiernos locales de España. Entre estas propuestas considero importante destacar las siguientes:

Recomendaciones generales y medidas de carácter general:

- Garantizar el compromiso de los niveles nacional y autonómico de gobierno con el papel de las entidades locales en la promoción de la ciudadanía democrática. Para ello será necesario reforzar las competencias y los recursos que permitan a las autoridades locales obtener la capacidad de acción suficiente para promover la implicación ciudadana en la vida local.
- Se promoverá y extenderá una cultura de la participación democrática entre los ciudadanos y las instituciones de gobierno. Especialmente, mejorar la educación para el ejercicio de la ciudadanía e integrar en los programas y en la vida cotidiana de las organizaciones educativas experiencias y enseñanzas dirigidas a tal fin.

Investigación estudio y regulación:

- Se deberá convocar una comisión parlamentaria de estudio en el Senado para la elaboración de un *Libro Blanco de la Democracia Local*, en la que sería deseable que comparecieran expertos en la materia, responsables locales y académicos, para estudiar las diferentes prácticas de democracia local que ya existen en Europa y en España.
- El fruto de ese estudio es la elaboración de un borrador legislativo con vocación de convertirse en ley que extendiera las prácticas de democracia local elegidas al mayor número posible de municipios y unifique la legislación existente. Esos borradores deberían producir la reforma de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local de 1985 y la ampliación sustancial de los mecanismos de participación ciudadana ya previstos en el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales de 1986.

Apoyo a las iniciativas participativas y fomento de las mejores prácticas

- El gobierno central, con la colaboración del INAP u otros institutos autonómicos de administración pública deberán financiar y editar todos los años un mapa y catálogo de experiencias participativas en España con un anexo de otras experiencias en países de la UE. Este mapa o estado práctico de la cuestión debería distribuirse por todos los ayuntamientos del país y por los partidos políticos, las asociaciones vecinales, ONGs, y

ciudadanos relacionados con la participación y ser puesto a disposición de los ciudadanos y electos locales en las páginas web del Ministerio de Administraciones Públicas.

Potenciar el compromiso político de los electos locales con el desarrollo de la democracia local

- Debería extenderse la práctica de los “contratos de mandato” mediante los cuales los candidatos a las elecciones municipales podrán ser evaluados por los ciudadanos sobre una base cierta, escrita y concreta.
- El compromiso político con la implicación ciudadana debería ser dotada de un gran peso simbólico y hacerse bien visible en el espacio local (por ejemplo, la ampliación del ayuntamiento o su reestructuración como casa del ciudadano).

Reformas organizativas:

- Convertir a los Plenos municipales en el lugar político en el que puedan juntarse diferentes iniciativas públicas. Se podrían mencionar sesiones del Pleno con preguntas ciudadanas obligatorias y con tiempo limitado que darían en principio la posibilidad de hablar a todos los ciudadanos. Una estricta obligación de publicidad debería extenderse a todos los órganos municipales (Corporación, Comisiones, etc.) y temas –con las posibles y limitadas excepciones– y grupos de trabajo, en los cuales participen representantes municipales. Las votaciones sobre temas concretos deberían celebrarse de forma abierta y no secreta. Estas y parecidas regulaciones serían exigibles puesto que aumentarían la transparencia y receptividad de los procesos de decisión.
- Introducir el deber de los ayuntamientos de introducir una normativa sobre participación, una asignación presupuestaria especial para desarrollar la participación, y en su caso, una concejalía encargada de la participación.

Favorecer la participación electoral:

- Se estudiará la forma de facilitar la participación electoral de los ciudadanos en las elecciones locales, por ejemplo, ampliando el

número días en los que será posible acercarse a las urnas con el “voto durante el fin de semana”, el voto electrónico,...).

Iniciativas participativas concretas que potencian la información y la consulta del ciudadano como cliente:

- Se potenciará la obligación legal de las autoridades locales de realizar consultas sobre temas de servicios y políticas públicas concretas pero también acerca de cuestiones que afecten al desarrollo estratégico de la comunidad a más largo plazo.
- Mejorar la comprensión y la comunicación de los documentos administrativos y facilitar el acceso de los ciudadanos a esos documentos.
- Mejorar sustancialmente los cauces de comunicación e información entre elegidos, los empleados públicos y los ciudadanos, porque sin una información distribuida de manera igual la participación es imposible. Hay que ampliar los cauces de información a los ciudadanos más
- Crear comisiones de usuarios de servicios o, incluso, fomentar la creación de comités de usuarios: por ejemplo, comisiones o comités de usuarios del agua, de comedores escolares o de transportes públicos. Estos instrumentos deberán contribuir a aumentar la transparencia y la intervención de los usuarios, así como a mejorar cualitativamente la respuesta de los servicios públicos a las demandas y sugerencias previamente planteadas.

Potenciar el debate y la concertación: el ciudadano como asesor y codecisor

- Crear talleres de urbanismo (o estructuras equivalentes) que permitan trabajar regular y permanentemente con los ciudadanos en las cuestiones más importantes de los proyectos de urbanismo.
- Se iniciarán medidas para iniciar procesos de desarrollo de presupuestos participativos con el fin de lograr un debate verdadero sobre las decisiones. Se puede empezar poniendo a disposición de los ciudadanos las decisiones sobre al menos un porcentaje del 20 por ciento del presupuesto de inversiones del municipio y, también, para hacer más transparente el presupuesto municipal.

- Extender la figura del Defensor del ciudadano ya existente en algunos municipios.

Potenciar las asociaciones y el voluntariado:

- Fomentar el asociacionismo como base esencial desde la que participar en los asuntos locales.
- Fomentar y profundizar en la colaboración con las asociaciones locales como socios esenciales del Gobierno y la gestión local.

Evaluación de la eficacia y de la democracia de las iniciativas participativas:

- Editar un Código Ético de buenas prácticas participativas que sirva de guía a los municipios y que permita evitar que la participación ciudadana sea manipulada o puesta al servicio de intereses partidistas o de grupos políticos en concreto.
- Contribuir a la creación de un observatorio independiente (o cualquier otra estructura equivalente como las comisiones tripartitas formadas por cargos electos, técnicos y habitantes) que siga y evalúe los dispositivos de participación. El observatorio publicará informes anuales sobre la marcha de estas cuestiones.

Objetivo 2007 local on-line: e-gobierno y e-democracia:

- Los ayuntamientos se comprometerán a desarrollar en el plazo de cuatro años mecanismos electrónicos que faciliten la realización de trámites (pagos de multas, impuestos,...) a través de internet, teniendo en cuenta los cuatro niveles de desarrollo propuestos por la Comisión Europea: 1) de información (información on-line sobre servicios públicos); 2) de interacción (descarga de formularios); 3) de interacción en ambas direcciones (proceso de formularios que incluye autenticación); 4) de transacción (recogida de petición, gestión del trámite y respuesta). Ello deberá lograrse en al menos el 50 por ciento de las gestiones municipales por parte de los ciudadanos.
- Dotar a todos los municipios de una página web no sólo meramente informativa y oficialista sino que en ella, también, aparezca la oposición, exista la posibilidad de interpelar a los cargos públicos,

aparezcan los presupuestos, su grado de ejecución, los proyectos ya terminados, los proyectos en marcha, así como toda la documentación administrativa y política de interés ciudadano.

- Promover la creación de cafés-ciudadanos o de fóruns permanentes (cibernéticos o no) como lugares informales de debate público.
- Crear puntos públicos de acceso a Internet y permitir a todas las escuelas de la municipalidad el acceso a Internet. En términos generales, se trata de organizar acciones que favorezcan la apropiación democrática de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.
- Los municipios se responsabilizarán e incentivarán del desarrollo y aprendizaje de *ehabilidades* por parte de los ciudadanos.

4. CONCLUSIONES

Como se ha visto a lo largo del análisis realizado en el presente trabajo, nos encontramos en un momento crítico en relación con la participación ciudadana y ante una oportunidad de cambiar la misma en la sociedad española. A nuestros gobiernos locales aún les queda un largo recorrido para obtener una participación ciudadana eficaz, fuerte y eficiente. Las modificaciones deben partir, en mi opinión, de la actualización y reforma de la legislación actual en esta materia. Las futuras leyes que regulen este proceso deberán ser más efectivas en este aspecto y, especialmente, los Reglamentos de Participación Ciudadana. Estos instrumentos son fundamentales para fomentar el cambio que se ha indicado en los anteriores apartados. Es la norma la que debe fomentar una democracia participativa directa y son los ciudadanos y las autoridades políticas las que deben actuar a su favor.

En el último apartado de este trabajo se ha expuesto una serie de recomendaciones que, aunque algunas de ellas ya han sido puestas en práctica, otras deberían ser implantadas cuanto antes. El fomento de una democracia más participativa es una de las soluciones de las que podemos valernos para disminuir el sentimiento de desafección ciudadano entorno a la clase política y al sistema democrático actual.

5. BIBLIOGRAFÍA

COLINO, Cesar; PINO, Eloisa del. “Gobiernos locales e impulso democrático: las nuevas formas de la participación ciudadana en los gobiernos locales europeos” (Disponible en:

http://www.enredalicante.org/documentos/estudi_fundacio_alternativas.pdf

Consultado el 13 de enero de 2014)

COLOMBO VILARRASA, Celia, “Participación ciudadana en la red”, *Boletín GC: Gestión Cultural*, Nº 11, marzo de 2005.

GANUZA FERNÁNDEZ, Ernesto. “Tendencias de la participación ciudadana”, Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, 2006.

“Guía básica municipal de herramientas de participación ciudadana y planes de acción local”, Consejería de medio ambiente de la Junta de Andalucía, (Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Sostenibilidad/Medio_Ambiente_Urbano/guia_basica_municipal.pdf. consultado el 13 de enero de 2014)

“La participación política de los españoles: democracia de baja intensidad”, realizado por el Colectivo IOÉ. *Papeles: de relaciones ecosociales y cambio global*, número 99, 2007.



Revista digital CEMCI
Número 21: octubre a diciembre de 2013

