

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XXII). LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS. LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. LA LEY DE BASES DE RÉGIMEN LOCAL Y LAS HACIENDAS LOCALES, por Enrique Orduña Rebollo

[21/03/2012](#) - [Estudios y Comentarios](#)

El texto que se publica es un extracto de la obra “Historia del Municipalismo Español”, de Enrique Orduña Rebollo (Iustel, Madrid, 2005). Al autor parte de las previsiones constitucionales en materia de Régimen local recogidas en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución, pasando a continuación a analizar la Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, y la regulación normativa de las Haciendas Locales.

III. LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

Es preciso hacer una referencia a las previsiones constitucionales en materia de Régimen local y su relación con la legislación del Estado. El artículo 149.1.18.^a de la Constitución fijaba unas competencias del Estado en materia de Administración local, reconociendo a la legislación estatal naturaleza de legislación básica y que se refería a las Comunidades Autónomas que hubiesen tramitado y aprobado su Estatuto de Autonomía por el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución, o en aquellos casos que sus competencias se incrementasen por las transferencias previstas en el artículo 150. Las previsiones para el caso de las Comunidades Autónomas cuyo estatuto se aprobase por la vía general prevista en el artículo 143, la naturaleza de la legislación estatal sería plena en dicha materia.

Parece obvio que después de promulgada la Constitución y realizadas las primeras elecciones democráticas locales, era preciso dar cauce legal a las legítimas aspiraciones de las Corporaciones para regular con criterios legales adaptados con precisión a los mandatos constitucionales y a la realidad social de España. Los trabajos para la redacción de un Anteproyecto de Ley de Régimen Local, habían comenzado incluso meses antes de aprobarse la Constitución, concretamente en el mes de septiembre de 1978 y en la sede del Instituto de Estudios de Administración Local, que no mereció la atención del Gobierno al resultar excesivamente prolijo (COSCULLUELA, Legislación..., pág. LVII).

La manifiesta necesidad de elaborar una nueva Ley de Régimen Local fue asumida por el gobierno minoritario de la UCD, aunque hemos de tener en cuenta la coincidencia temporal con los diversos procesos estatutarios, que en definitiva suponían la institucionalización del Estado de las Autonomías, por lo que en mayo de 1981, aprobados los Estatutos del artículo 151 y algunos del 143, el gobierno remitió a las Cortes un Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local.

El Proyecto incorporaba la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de Régimen local, la dispersa legislación sectorial de los últimos años; marcaba las delimitaciones entre las materias que debían ser reguladas por esta Ley estatal y las que correspondían a las Comunidades Autónomas dotadas de competencias estatutarias en la materia. Se eliminaban los controles sobre su actividad, remitiendo a los

órganos judiciales los conflictos entre las Corporaciones locales y las Comunidades Autónomas, aunque para obtener el reconocimiento de acceso al Tribunal Constitucional hubiese que esperar diecisiete años.

Las competencias municipales se distribuían en propias, compartidas y delegadas, ejerciendo las primeras en el marco de la legislación estatal y autonómica, las compartidas se remitían a la legislación sectorial, haciendo mención de su naturaleza, al tiempo que se establecía un Régimen general para las competencias delegadas y transferidas. Aunque el Proyecto mermaba las competencias de las Diputaciones en relación con leyes anteriores, fue calificado de provincialista por la doctrina, pues aún mantenía como competencias propias de las Diputaciones diversas materias, que no serían tenidas en cuenta al aprobarse en 1985 la nueva Ley, especificando sólo la cooperación con los Municipios y remitiendo su regulación a la legislación estatal y autonómica. Se hacía constar la necesidad de su vinculación a las Comunidades Autónomas, aspecto que sería tenido en cuenta, como vimos, en el Informe García de Enterría.

Entre otras novedades del Proyecto hemos de mencionar las referentes a los derechos de los vecinos, la participación ciudadana en las grandes ciudades por medio de las Juntas de Distrito, la existencia de Comisión de Gobierno en los Ayuntamientos mayores de 100.000 habitantes y en las capitales de provincia, los regímenes especiales para los municipios menores de 5.000 habitantes y la institucionalización del Concejo Abierto en los menores de 100 habitantes. En cuanto a las Haciendas locales se limitaba a regular los principios generales. La situación política no permitió seguir adelante con el Proyecto, que como es sabido no fue aprobado.

A) La Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril

El nuevo gobierno surgido de las urnas del 28 de octubre de 1982, que dio la victoria al Partido Socialista, emprendió, después de aprobado el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la elaboración de un proyecto de ley presentado a las Cortes el 14 de marzo de 1984. Su texto era una respuesta realista a la situación de la Administración local española, adaptado al modelo constitucional y al nuevo Estado de las Autonomías. En su texto se observaba una evidente influencia alemana en el tratamiento de la autonomía local, pero la estructura general de la ley seguía algunas pautas del proyecto de 1981, asumiendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Una vez más el preámbulo de la Ley constituía una pieza jurídica de gran calidad científica y doctrinal. Constaba de dos partes, una histórica, redactada por el profesor Benjamín González Alonso, en la que surgió la anécdota al omitir este profesor toda referencia a la Ley Republicana de 1935 y a la legislación posterior a 1939, a causa de su escaso contenido autonómico, por debajo de los niveles marcados teóricamente en el Estatuto de Calvo Sotelo. En la segunda parte del mismo se resumía la filosofía del Proyecto, al que se incorporaba la doctrina alemana sobre la autonomía municipal y el contenido de las competencias de las Entidades locales en el marco de un Estado constitucionalmente descentralizado, que corrió a cargo del profesor Luciano Parejo Alfonso.

La tramitación del Proyecto tuvo una continuidad a lo largo de los doce meses siguientes, en los que se produjeron importantes debates que colaboraron a aclarar diversos aspectos del Proyecto, que fue objeto de diversas enmiendas, presentadas por todos los grupos políticos de la oposición. En el Senado fueron aceptadas e introducidas algunas enmiendas al Proyecto, el cual volvió al Congreso y en el Pleno del día 14 de marzo de 1985 el ministro De la Quadra-Salcedo, intervino para fijar la posición definitiva, destacando la obligación impuesta por el artículo 2, tanto al legislador estatal como al autonómico, de asegurar a las Corporaciones locales su derecho a participar en todos los asuntos que afecten a sus intereses; la regulación de la Comisión de Gobierno, la judicialización de las relaciones de conflicto con las Entidades locales, las soluciones a la cuestión provincial y el procedimiento de selección de funcionarios con habilitación nacional (COSCULLUELA, Legislación..., pág. LXI). El texto se aprobó como Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local el 2 de abril de 1985 (en lo sucesivo LRBRL).

La Ley, de acuerdo con la nueva concepción de la organización territorial, supuso una aportación novedosa al ordenamiento, en la que no se agota la materia ni cumple plenamente la actuación legislativa para todo el Estado, limitándose a la regulación de los aspectos básicos, estableciendo un nuevo sistema para todo el territorio nacional que permitió los desarrollos particulares en las Comunidades Autónomas con capacidad para ello. Pero en tanto ese desarrollo no concluyese alcanzando a todo el territorio nacional, a través del

Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (Texto Refundido de las Disposiciones Locales Vigentes en materia de Régimen Local), se ponía en marcha la actualización del resto del Régimen local no innovado por la Ley. En la de 1985, se evitó la definición completa del sistema desde una sola clave, en favor de cualquiera de los componentes de la organización territorial del Estado: interés nacional, autonómico o local, por lo que se aceptó la diversidad propia de dicho ordenamiento erigido como un criterio de solución legal (PAREJO, Derecho..., pág. 187).

La estructura y tipología de las Entidades locales quedó definida en el artículo 3.º de la LRRL, que distingue entre Entidades locales territoriales y Entidades locales. Entre las primeras están: el Municipio, la Provincia y las islas en los archipiélagos balear y canario. Gozan de la condición de Entidades locales: las Entidades de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las CC.AA. Las comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas también por las CC.AA., de acuerdo en el primer caso con el artículo 45 de la LRRL y en el segundo con dicha norma y los Estatutos de Autonomía respectivos. Por último disfrutaban de la misma condición las Áreas Metropolitanas y las Mancomunidades de Municipios (MARTÍN MATEO, Entes..., 264 págs.)

El ejercicio de las competencias, corresponde a un modelo de Estado Autonómico. Inicialmente el artículo 2 de la LRRL atribuye a las Entidades locales las competencias que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de cada Entidad local, pero se remite a las Leyes básicas del Estado, previstas constitucionalmente, la determinación de las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en la materia que regulen. Por tanto lo primero es la atribución expresa de las competencias, pues sólo en defecto de la misma, entrará en juego, dice Parejo, el título competencial residual de la Administración autonómica (Derecho..., pág. 205).

El modelo de competencias compartidas característico del Estado Autonómico se determina en el artículo 7, que las califica como propias, que sólo podrán ser determinadas por la Ley, ejercidas en régimen de autonomía y bajo su responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación con las demás Administraciones Públicas, o como competencias atribuidas, que se ejercen en los términos de delegación y en las que puede aparecer técnicas de dirección o control, respetando la potestad de autoorganización de la Entidad local. De nuevo en el artículo 10 se vuelve a hablar de coordinación de las competencias con las restantes Administraciones Públicas, salvaguardando la autonomía de las Entidades locales. Por último en el Capítulo III (arts. 25 y ss.) se detallan las competencias municipales que podrán ser ejercidas en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en una relación de quince epígrafes, teniendo en cuenta que sólo la Ley determinará las competencias municipales en las materias enunciadas, de acuerdo con los principios fijados en el artículo 2.

Promulgada la Ley 7/1985 se aprobaron diversas normas que afectaban parcialmente al Régimen local, principalmente las relacionadas con las CC.AA., las Diputaciones y los Municipios, la regulación de las entidades inframunicipales o aspectos de las competencias contenidas en el artículo 148.1.2.ª CE. El desarrollo general de la LRRL ha sido muy amplio, por lo que nos limitaremos a mencionar la normativa general o aquellos casos de cierta transcendencia, así la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, la Ley 6/1986, de 4 de abril, de la Organización Comarcal de Cataluña, complementada con la Ley 7/1987, de 4 de abril, que supuso la desaparición de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona y pocos días más tarde la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que incluía el régimen municipal de Barcelona, aunque éste se ha visto regulado específicamente por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, que aprueba la Carta Municipal de Barcelona.

En cuanto a las también normas autonómicas que afectan la generalidad del Régimen local tenemos la Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de Murcia; Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de Administración Local de Navarra; Ley 3/1991, de 14 de marzo, de Entidades Locales de Castilla-La Mancha (derogada por la Ley 1/2003 de Administración Local); Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia; Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León; Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón.

Además del Texto Refundido de las Disposiciones Locales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, hemos de mencionar que entre ese año y 1994, el Estado aprobó los siguientes Reglamentos de Régimen Local: Población y Demarcación Territorial (RD

1690/1986, de 11 de julio); Registro de Entidades Locales (RD 382/1986, de 10 de febrero); Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico (RD 2586/1986, de 28 de noviembre); Bienes (RD 1372/1986, de 13 de junio); Funcionarios con habilitación de carácter nacional (RD 1174/1987, de 18 de septiembre); Provisión de puestos de trabajo a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (RD 1732/1994, de 29 de julio).

B) Las Haciendas Locales

La grave insuficiencia de las Haciendas Locales, otro de los pilares constitucionales de la autonomía local, exigió la adopción de medidas urgentes de financiación, llevadas a cabo por medio del Real Decreto-Ley 11/1979, de 10 de julio, complementado por la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, sobre saneamiento de las Haciendas Locales.

La Hacienda local está constituida por los siguientes recursos: Ingresos de su patrimonio y de Derecho privado; Tributos; Participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas; Subvenciones; Precios Públicos y Operaciones de Crédito. El capítulo de Tributos propios se desglosa en: Tasas, Contribuciones especiales e Impuestos, y éstos a su vez comprenden: el Impuesto de Bienes Inmuebles, Impuestos sobre Actividades Económicas -que ha sido suprimido- Impuestos sobre Vehículos de Tracción Mecánica e Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

En la actualidad se ha recurrido a un sistema basado en la previsión de acuerdos quinquenales de Financiación Local, el aprobado en 1998 referido a los años 1999-2003, que estableció las bases sobre la Participación en los ingresos del Estado (PIE), la Participación de las Entidades locales en los Fondos Europeos y las propuestas de modificación de la Ley de Haciendas Locales, que afectaban a los tributos locales. A título informativo diremos que tomándose como base el año 1999, el PIE supuso 1.389.429 millones de pesetas. Los Fondos Europeos 72.000 millones (Carta Local, n.º 98, págs. 8 a 11).

Uno de los problemas que plantea el ejercicio de la historia actual, es que en ocasiones debe limitarse a realizar unas premisas de futuro que poco después se convierten en realidad, aunque en el terreno de la política y de las relaciones jurídicas a veces no se ciñan con toda exactitud a lo que se diseñó. Éste sería el caso que nos ocupa, y que justifica las anteriores palabras, pues la Administración local española, acabando el año 2002, experimentó una importante reforma en materia de Haciendas Locales.

Esta cuestión es clave para hacer efectiva la autonomía municipal. Por ello tuvo gran interés que en el curso de la tramitación del proyecto de Ley, el 21 de noviembre de 2002, llegasen a un acuerdo el Gobierno de la Nación y la FEMP sobre un nuevo sistema de financiación de las Haciendas Locales (Acuerdo..., Carta Local..., n.º 143, pág. 14), cuyo contenido se incorporó al proyecto por la vía de enmiendas en su tramitación por el Senado, convirtiéndose en la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.

La reforma afecta al amplio listado previsto en la ley anterior, entre las que destacaremos la eliminación de tasas de los anuncios visibles, siempre que ocupen vuelo o suelo de terrenos privados, siendo objeto de tasas exclusivamente los que ocupen terrenos o vuelo de dominio público local. Respecto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles supone una novedad la separación de la gestión catastral; aparece una nueva categoría de bienes inmuebles "los de características especiales". Un extremo de gran interés era el nuevo tratamiento del Impuesto sobre Actividades Económicas.

En síntesis, se trataba de liberar de dicho impuesto a un amplio número de contribuyentes, precisamente los de menores ingresos; para ello se establecían tres nuevas exenciones que afectaban a las personas físicas, los sujetos pasivos del Impuesto de Sociedades y los contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de no residentes que operen en España, siempre que el importe neto de sus negocios no supere el millón de euros y los sujetos pasivos inicien el ejercicio de su actividad durante el primer período impositivo. En otro orden de materias también han sido afectados el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, o el Impuesto sobre Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Para enjugar la disminución de ingresos municipales a causa de las modificaciones que han gravitado sobre

diversos impuestos, la clave está en los nuevos conceptos de participación de los Municipios en los tributos del Estado que a previsto dos sistemas de participación, cesión y participación. El primero entró en vigor el 1 de enero de 2004, es aplicable a los Municipios capitales de provincia y a los de más de 100.000 habitantes, excepto los de Navarra y el País Vasco. Consiste en la cesión a tales Municipios de una porción del rendimiento obtenido por el Estado en los Impuestos sobre la Renta de las Personas Físicas, sobre el Valor Añadido y Especiales sobre la cerveza, sobre el vino y bebidas fermentadas, sobre productos intermedios, sobre alcohol y bebidas derivadas, sobre hidrocarburos y labores de tabaco. Los porcentajes de la porción de rendimiento de tales impuestos que se ceden a cada municipio son los siguientes: 1,6875 por 100 del rendimiento no cedido a las Comunidades Autónomas del IRPF, 1,7897 por 100 del rendimiento no cedido a las CC.AA. del IVA y el 2,0454 por 100 de los rendimientos no cedidos a las CC.AA. de los Impuestos especiales, excepto en el caso de los hidrocarburos y el tabaco en las que se sustituye el índice de consumo por el de entregas de carburantes y el de ventas a las expendedurías de tabaco.

En cuanto al sistema de participación, que es el habitualmente utilizado hasta ahora para todos los Municipios de régimen común, se mantiene para los que no se incluyen en el concepto de “cesión”, pero introduciendo diversas modificaciones como determinar el incremento de los ingresos tributarios del Estado entre el año a que corresponda la participación y el año base, supresión de la participación especial de los Municipios de la Áreas Metropolitanas de Madrid y Barcelona, reducción de 8 a 4 los estratos que diferencian los Municipios por la variable de población, se rebaja del 14 al 12,5 por 100 el porcentaje de la PIE a distribuir por el esfuerzo fiscal, mientras que se aumenta del 8,5 al 12,5 por 100 el que de distribuye en función del inverso a la capacidad tributaria y la desaparición del número de unidades escolares como criterio de distribución (BRUN, Principales..., págs. 22 a 28).