

HISTORIA DEL MUNICIPALISMO ESPAÑOL (XXIV). LOS MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS. LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. EL MUNICIPALISMO DEL SIGLO XXI, por Enrique Orduña Rebollo

[23/03/2012 - 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). La Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de “Medidas para la modernización del gobierno local, introduce en la LRBRL el título X sobre “Régimen de organización de los municipios de gran población”, además de otras cuestiones de importancia. Por su parte, el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local, partiendo de una perspectiva general muy elaborada sobre la autonomía local, analiza su situación en tres bloques: competencias, niveles intermedios de gobierno, organización y funcionamiento.

III. LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL

E) El Municipalismo del siglo XXI

En los últimos meses del año 2002 y principios de 2003, los grandes partidos de implantación nacional llegaron a un acuerdo para aprobar una ley que regulase el régimen de las ciudades españolas importantes. Sin embargo las dificultades planteadas durante la tramitación a la hora de fijar el límite de habitantes para definir las ciudades afectadas por la futura norma y la oportunidad para revisar otras cuestiones pendientes de reforma de la LRBRL de 1985, aconsejaron su cambio de título, promulgándose como Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de “Medidas para la modernización del gobierno local”, que comprendía la modificación de diversos preceptos de la citada LRBRL.

En síntesis, las novedades y cuestiones más importantes eran la aparición de la Junta de Gobierno Local, que sustituía a la antigua Comisión de Gobierno; la supresión del quórum del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente forman el Pleno, para la aprobación de las ordenanzas fiscales; el establecimiento de estándares mínimos y reglamentos orgánicos de participación ciudadana; nueva clasificación de las diversas formas de gestión de los servicios públicos; el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación; la participación de los cuerpos de policía local como policía de proximidad y la creación de un observatorio urbano para conocer la calidad de vida en los grandes municipios...

a) La regulación de las “Grandes Ciudades”: Ley de Medidas para la modernización del gobierno local

Este concepto, supuso la incorporación a la LRBRL del título X sobre “Régimen de organización de los municipios de gran población”, con lo que entramos en el tema de las “Grandes ciudades”, como se había definido inicialmente el proyecto de ley. Llegado a este punto es preciso hacer algunas reflexiones sobre los antecedentes. La cuestión no resulta novedosa en el panorama legislativo español. En 1919 el ministro de la Gobernación Burgos y Mazo presentó al Senado un proyecto de ley de bases para regular la vida municipal

en las grandes ciudades. En los años cincuenta también del siglo pasado se promulgaron las Leyes especiales de Madrid y Barcelona. También Valencia o Bilbao dispusieron de mecanismos administrativos diferenciadores. La promulgación de la Constitución de 1978, la articulación del Estado de las Autonomías y la LRBRL, modificaron el régimen jurídico de aquellas instituciones, transformándolas o extinguiéndolas. Si a ello unimos el desarrollo urbano de las ciudades españolas en los últimos treinta años, tendremos una conciencia clara del cúmulo de problemas que recaen sobre el gobierno local.

Con estas perspectivas desde 1995, los alcaldes de las siete ciudades españolas mayores de 500.000 habitantes, crearon un grupo denominado G-7, constituyéndose como órgano de estudio y debate sobre los problemas que les eran propios. Transcurrido algún tiempo para madurar el proyecto, entendieron que el futuro de la reflexión debía situarse en el seno de la FEMP, para conectar sus problemas con los comunes del municipalismo español. También mencionaremos los Simposios de Ciudades Capitales de Comunidades Autónomas celebrados desde 1999 organizados por los respectivos Ayuntamientos, coordinados por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal con los auspicios de la Federación Española de Municipios y Provincias, que dieron lugar a los correspondientes documentos de Logroño, Valladolid, Mérida o Vitoria, en los que se solicitaba de los poderes públicos y concretamente de las Comunidades Autónomas el reconocimiento de esta condición y el establecimiento de mecanismos de compensación que permitieran prestar unos servicios a los ciudadanos más eficientes.

La señal de que estamos ante una cuestión de clara significación y protagonismo municipal han sido las reiteradas manifestaciones, tanto por parte de la FEMP, como de los representantes de la Administración general, tendentes a evitar la identificación de las Grandes Ciudades con las Áreas Metropolitanas, precisamente por el reconocimiento de la garantía constitucional de las primeras y ser su ámbito de legislación estrictamente municipal, mientras que en las segundas dicho ámbito es supramunicipal.

Con los antecedentes del G-7 y otras aportaciones, fue elaborado por el Ministerio de Administraciones Públicas un “Informe de las grandes ciudades y de áreas de influencia urbana” que estudiaba los problemas y las demandas de las grandes ciudades, cuyo contenido partía del diagnóstico de la situación para realizar un estudio comparado, finalizando con una serie de propuestas, que constituyeron la base de los trabajos realizados por la Comisión de Entes Locales del Senado, en los que han participado profesores, políticos autonómicos, alcaldes, técnicos, etc. En estas aportaciones, junto a las naturales discrepancias, existió una práctica coincidencia por parte de los municipalistas españoles con las líneas generales del contenido de dicho Informe, que posteriormente se tuvo en cuenta por el Gobierno para elaborar el proyecto de Ley que nos ocupa, aunque una vez promulgada y en la primavera de 2004, los alcaldes criticaron la ausencia de sus opiniones en las fases finales de elaboración del proyecto, sustituidas por el mencionado acuerdo entre los grandes partidos.

Un primer aspecto del contenido de la Ley de Grandes Ciudades son los factores para determinar tal condición, para lo cual la FEMP entendía que debía utilizarse no sólo el parámetro poblacional, sino otros indicadores, por lo que era necesario criterios de flexibilidad para definir una Gran Ciudad. A nadie se le escapa que éste resultó uno de los aspectos más difíciles no sólo de determinar, sino de resolver por el texto legal, pues no olvidemos que existen ciudades con menos población de la cifra manejada tentativamente de 250.000 ó 300.000 habitantes, pero dotadas de especiales circunstancias como algunas capitales de Comunidades Autónomas u otras que por especiales y determinadas razones eran objeto de aplicación de alguna de las soluciones previstas para estos casos, en el marco de la flexibilidad y el consenso.

Finalmente, el ámbito de aplicación de la Ley comprendía a los Municipios mayores de 250.000 habitantes y a las capitales de provincia superiores a 175.000, a las que sin tener esta población fuesen capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas. Finalmente, los Municipios mayores de 75.000 habitantes en los que concurriesen circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Mientras que la posibilidad de acceso al régimen de Grandes Ciudades era automático en los dos primeros casos, en los otros debía decidirlo la Asamblea Legislativa Autonómica respectiva a iniciativa de los Ayuntamientos interesados. Este era el caso de Mérida y Santiago de Compostela, aunque éste ya disponía de un estatuto especial concedido por la Comunidad Autónoma de Galicia. Posteriormente se produjo una serie de incorporaciones que a principios de 2005 suponen la existencia de 37 municipios los reconocidos como grandes ciudades.

Debemos señalar que, una vez resuelta esta cuestión, la Ley de Grandes Ciudades ha supuesto para los Municipios afectados, un cambio de su estructura y organización. Las líneas generales del proyecto contienen una profunda modificación de las funciones del alcalde, cuya figura queda potenciada, con un concepto próximo al presidencialismo, sobre el que por algunos sectores se propone su elección directa. Se complementa la nueva posición del alcalde con el reforzamiento ejecutivo de la Junta de Gobierno Local, en cuya composición pueden coincidir concejales y gestores no electos, mientras que el Pleno ejerce el control del órgano ejecutivo, elaborando la normativa propia, al tiempo que controla los presupuestos y la acción del gobierno municipal.

En la nueva regulación aparecen dos figuras de interés que aportan novedades en el marco de las actividades municipales: por un lado desde la perspectiva local, el Consejo Social de la Ciudad, formado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales, etc., cuyas funciones, además de las que acuerde el Pleno, serán la redacción de informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo local, planificación estratégica de la ciudad y grandes proyectos urbanos. Con un planteamiento general encontramos la Conferencia de Ciudades, que estará inscrita en el seno de la Conferencia sectorial para asuntos locales del Senado, formada por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los alcaldes de los Municipios comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley.

También el marco competencial de las grandes ciudades debe renovarse, estableciéndose un nuevo ámbito de relación con las Comunidades Autónomas, por lo que las negociaciones deberán ser llevadas a cabo por los representantes municipales en un doble sentido: Estado y Comunidades Autónomas. Por tanto el ciclo competencial debe cerrarse con una mayor capacidad autonormativa en cumplimiento del principio de autonomía local, por ser este mecanismo normativo la garantía de gestionar las competencias plenas y completas.

b) El Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local de España

La reforma de la Ley Reguladora de Bases del Régimen Local, es la consecuencia inmediata de los anteriores cambios en la organización municipal, pero también deben tenerse en cuenta la regulación de otros aspectos como los de la participación ciudadana y a medio plazo, no es difícil suponer que se introduzcan modificaciones de importancia en la Ley, principalmente para dar respuesta a las demandas de una sociedad muy dinámica y a problemas nuevos que han surgido veintitrés años después de ser aprobada.

A tales propósitos responde la elaboración del “Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España”, cuya redacción se encargó a una Comisión de expertos, por Orden ministerial de 27 de julio de 2004, concluyéndose a principios de 2005 el primer borrador. Aunque evidentemente nos encontramos con un texto provisional, que será objeto de sucesivas modificaciones y adiciones, el hecho es que nos encontramos con un instrumento informador de primer orden para la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local.

El Libro Blanco analiza múltiples cuestiones y problemas del municipalismo español actual, como el hecho de que en muchos gobiernos locales se han desarrollado experiencias de planificación estratégica, en las que han podido comprobar el hecho de que las competencias que trataban de asumir se encontraban residenciadas en otros niveles de gobierno, con menor información y más recursos, lo que les llevaba a reivindicar mayores competencias y mayor financiación. Y en esta situación insatisfactoria encontramos la razón última “que motiva la redacción de este Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España”.

Partiendo de una perspectiva general muy elaborada, se aborda en el Libro Blanco, la cuestión de la autonomía local, que ha superado el estricto marco administrativo, para convertirse en una autonomía local política a partir de la garantía constitucional, conectada con la Carta Europea de la Autonomía Local, sobre la que deben sustentarse en el futuro los gobiernos locales. En epígrafe diferenciado se distingue la dimensión financiera de la autonomía local, con tres planteamientos: la garantía constitucional de la suficiencia financiera y la autonomía financiera local en la vertiente de los ingresos y los gastos.

El análisis de la situación del Gobierno Local, lo realiza el Libro Blanco a partir de tres grandes bloques: competencias, niveles intermedios de gobierno, organización y funcionamiento. Tomando como punto de partida el concepto de competencias municipales descrito por la Carta Europea de Autonomía Local, hace un

reconocimiento a la ausencia de un ámbito competencial propio, pues la LRBRL renunció a fijar competencias propias, por lo que los Municipios no han tenido referencias normativas para impugnar, en su caso, el vaciamiento de unas competencias a las que sólo tienen un derecho nominal. Mientras que se suponía que el régimen local, por su naturaleza bifronte, tenía la defensa del Estado, en lo que afectase a su autonomía local, frente a las Comunidades Autónomas, la realidad es que ambos niveles de gobierno han limitado la autonomía local.

La experiencia de los veinte años de vigencia del sistema de competencias compartidas ha demostrado la dificultad de su eficacia. Por ello es preciso modificar el criterio y reconocer que la relación de competencias de la Administración local es necesaria para garantizar la defensa de la autonomía local en los conflictos de competencia entre los Municipios y las Comunidades Autónomas o el Estado. Cuando esté delimitado el contenido competencial de la autonomía local, será posible fijar unas relaciones interadministrativas donde el derecho a intervenir no es una mera declaración de voluntades y principios. Siguiendo estos criterios, el Libro Blanco recoge en sus propuestas hasta diecinueve ámbitos en los que deben atribuirse competencias a los Municipios, las formas de gestión de servicios y las demás funciones locales.

Dedica un epígrafe a las estructuras territoriales de Gobierno Local, con el fin de que sean sólidas y pertinentes. En él aparecen en primer lugar los Municipios con su tipología y tamaño, seguidos de la Provincia y diversas recomendaciones para el funcionamiento de las Diputaciones. En el sistema local y la cooperación intermunicipal, propugna un asociacionismo municipal más racional, abordando el espinoso tema de la racionalización del mapa municipal, competencia de las Comunidades Autónomas, pero que no sólo no se ha ejercido, sino que de un año para otro aparecen nuevos Municipios en los registros oficiales. El tratamiento de las áreas metropolitanas y los regímenes especiales de Madrid y Barcelona cierran el capítulo.

Los últimos epígrafes los dedica al análisis de la organización y funcionamiento de las Entidades locales y el estatuto de los electos, al estatuto del vecino, las relaciones intergubernamentales, los empleados públicos locales, los bienes de las Entidades locales y la cooperación local en el ámbito internacional. En lo referente a organización sigue la pauta establecida en la Ley de Grandes Ciudades, ampliando los límites de 250.000 habitantes, hasta los de 50.000, y en los inferiores el alcalde presidiría el pleno, las comisiones informativas son preceptivas a partir de 5.000 habitantes, la Comisión de gobierno local de existencia facultativa, compuesta exclusivamente por concejales en los Municipios menores de 20.000 habitantes, lo que supondría la posible existencia de consejeros no electos en los superiores a dicho número.

En definitiva, aunque se trata de un documento provisional, en un libro como el que se ofrece al lector, es preciso hacer un ejercicio de historia del tiempo presente, y sin entrar en mayores detalles sobre las cualidades del contenido del Libro Blanco, reconocer la oportunidad de su redacción, la amplitud de temas que aborda y la exposición pública de los defectos del régimen local español a principios del siglo XXI. Dotado de una parte general muy brillante, con páginas modélicas sobre la autonomía local, en el resto del contenido, junto a aciertos y partes positivas, hemos de señalar algunas carencias, como la falta de profundización en los temas financieros o ausencia de aportaciones pragmáticas de los alcaldes en las cuestiones de competencias, sin olvidar que la señalada posibilidad de incorporar consejeros no electos a la Junta de Gobierno Local en los Municipios mayores de 20.000 habitantes puede abrir puertas ni deseadas ni eficaces.