

EL MODELO DE GOBIERNO LOCAL EN EUSKADI Y EN EL ESTADO: ESTRUCTURA, FUNCIONES Y REFORMAS

Martín María Razquin Lizarraga

Catedrático de Derecho Administrativo

Universidad Pública de Navarra

Bilbao, 28 octubre de 2015

LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER POLITICO EN ESPAÑA

• Niveles

- Unión Europea
- Estado
- Comunidades Autónomas
- Entidades locales
 - Provincias
 - Municipios

Un sistema regional pero quasi (en la práctica) federal

• Normativa

- Carta Europea de Autonomía Local
- Reglamentos y Directivas UE
- Constitución española 1978
- Estatutos de Autonomía
- Ley Régimen Local 1985

Un sistema de descentralización política en Comunidades Autónomas

Comunidades históricas singulares por los derechos históricos: C. A. País Vasco y C. F. Navarra

LA ORGANIZACIÓN DEL PODER POLÍTICO EN ESPAÑA: El Estado

- **Organización:**

1. Poder legislativo: Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado): **las leyes del Estado: LEY DE RÉGIMEN LOCAL.**
2. Poder ejecutivo: Gobierno estatal.
3. Poder Judicial: Tribunal Supremo y demás Tribunales y Jueces: **control de las actuaciones de las entidades locales.**

- **Competencias:** las reservadas de forma expresa al Estado en el art. 149 CE: las **bases** del régimen local.

- **Tribunal Constitucional:**

- Máximo intérprete de la CE.
- Órgano que resuelve los conflictos entre el Estado y las Comunidades Autónomas (recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias)
- Órgano que resuelve los conflictos en defensa de la autonomía local.

COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EUSKADI (1)

- **Norma institucional:** El Estatuto de Autonomía de 1979. Ley del Concierto Económico
- **Organización:**
- **A. Instituciones comunes:**
 1. Poder legislativo: Parlamento Vasco: las leyes del País Vasco: FUTURA LEY MUNICIPAL DE EUSKADI.
 2. Poder ejecutivo: Gobierno Vasco.
 3. Poder judicial en Euskadi: Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, y Tribunales y Juzgados inferiores: control de las actuaciones de las entidades locales de la C.A. País Vasco (también de la actividad del Gobierno Vasco y de los Territorios Históricos, salvo Normas Fiscales).
- **B. Territorios históricos:**
 1. Juntas generales (Asamblea parlamentaria): las Normas Forales.
 2. Diputación Foral
- **C. Entidades locales:**
 1. Municipios.
 2. Otras entidades locales de segundo nivel (Mancomunidades, Concejos.....).

LA COMUNIDAD AUTONOMA DE EUSKADI (2)

- **Competencias sobre la materia “régimen local”:**
 - CE: arts. 148 y 149. Disposición adicional 1ª CE.
 - EAPV: competencia exclusiva sobre régimen local.
 - División competencial entre Instituciones Comunes y Territorios Históricos: **EAPV y LEY DE TERRITORIOS HISTÓRICOS.**
- **Financiación:** el Concierto Económico (singularidad en España).
- **Normativa:**
 1. Leyes del Parlamento Vasco y Decretos del Gobierno Vasco.
 2. Normas Forales de las Juntas Generales y Decretos de las Diputaciones Forales.
- **Órgano de arbitraje:** la Comisión Arbitral (entre Instituciones comunes y Territorios Históricos)

LAS ENTIDADES LOCALES DE EUSKADI. Normativa

- **Supranacional:** Carta Europea de Autonomía Local.
- **Constitucional:** Constitución española de 1978, arts. 137 y 140-141.
- **Autonómico (Regional-Federal):**
 - Estatuto Autonomía País Vasco 1979
 - Ley del Concierto Económico
- **Estatal:**
 - LOREG: materia electoral (y cese del Alcalde)
 - Ley 7/1985, LRBRL, y sus modificaciones.
 - Texto Refundido de Régimen Local de 1986.
 - Ley de las Haciendas Locales.
 - Reglamentos estatales (ROF, etc.).
 - LOEPSF de 2012 y sus normas de desarrollo.
- **Del País Vasco:**
 - No hay Ley Municipal de Euskadi. Proyecto.
 - Normas Forales de las Juntas Generales: ciertas materias locales, singularmente la financiación local.
- **Disposiciones aplicables a todas las Administraciones Públicas:** LRJPAC, TRLCSP, Ley General de Subvenciones, LJCA, etc.

NORMATIVA INTERNA LOCAL

- **Ordenanzas locales:**
 - Carácter de disposiciones generales.
 - Procedimiento de elaboración y aprobación.
 - Necesidad de publicación para su vigencia.
 - Posibilidad de contener infracciones y sanciones
- **Reglamento Orgánico:**
 - Precisa de mayoría absoluta.
 - Motivo de planteamiento de cuestión de confianza por el Alcalde.
- **Reglamentos:** de los servicios locales

LAS ENTIDADES LOCALES

- Población España (2015 INE): 46.600.949 habitantes. Municipios: 8.119.
- Población C.A. Euskadi (2015 INE): 2.188.895 habitantes. Municipios: 251.
 - Araba/Alava: 323.528 hab. Municipios: 51.
 - Bizkaia: 1.148.691 hab. Municipios: 112.
 - Gipuzkoa: 716.676 hab. Municipios: 88.
- Entidades públicas:
 - Municipios: 251.
 - Municipios de gran población: 3.
 - Mancomunidades: 39.
 - Concejos: 336.
 - Consorcios: 19.
 - Cuadrillas: 7.
- Entidades privadas de capital o fundación pública local:
 - Sociedades municipales.
 - Fundaciones públicas municipales.
 - Sociedades mixtas.

LA PLANTA MUNICIPAL DE EUSKADI

- **TOTAL DE MUNICIPIOS: 251.**
- Municipios de más de 100.000 habitantes: 4.
- Municipios entre 50.000 y 100.000 habitantes : 2.
- Municipios entre 25.000 y 50.000 habitantes: 9.
- Municipios entre 10.000 y 25.000 habitantes 26.
- Municipios entre 5.000 y 10.000 habitantes : 29.
- Municipios entre 1.000 y 5.000 habitantes: 81.
- Municipios de menos de 1.000 habitantes: 100.

EL MUNICIPIO

- Entidad local básica: **autonomía local** pero **¿es gobierno local?**
- El municipio:
 - Ente territorial.
 - Ente cercano a los ciudadanos: los vecinos.
 - Ente democrático: organización.
 - Ente con competencias y responsabilidad.
 - Ente con financiación suficiente para la prestación de los servicios.

EL MUNICIPIO: organización

- **Organización municipal general mínima:**
 - **Alcalde:**
 - Elegido por los concejales (**no** por los ciudadanos directamente): mayoría absoluta en única votación. En otro caso, candidato de la lista más votada.
 - Cese: por moción de censura (mayoría absoluta) y cuestión de confianza (asuntos: reglamento orgánico, presupuestos, ordenanzas fiscales y plan general de urbanismo).
 - **Pleno:** todos los concejales, elegidos por los ciudadanos.
 - **Tenientes de Alcalde:** designados por el Alcalde.
- **Organización de municipios más de 5.000 habitantes:** se añade:
 - **Junta de Gobierno Local:** órgano de gobierno compuesto por concejales, designados por el Alcalde.
 - **Comisiones** de debate y preparación de asuntos al Pleno.
- **Organización potestativa:** la que acuerde el Reglamento Orgánico:
 - Concejales Delegados.
 - Órganos desconcentrados y descentralizados (organismos autónomos, patronatos).
 - Sociedades y fundaciones públicas municipales.
- **Organización especial:** para municipios de gran población.

EL MUNICIPIO: COMPETENCIAS ORGÁNICAS

- Un modelo de gobierno local asimilado al estatal (y autonómico): el **Alcalde y los concejales de su partido o coalición son el gobierno local**. El resto de concejales (partidos) es la **oposición**.
- Competencias del **Pleno** (una quasi asamblea parlamentaria):
 - competencias normativas: Ordenanzas y reglamentos.
 - Aprobación de los asuntos más importantes: presupuestos, plan general de urbanismo, etc.
 - **y control y fiscalización**.
- Competencias del **Alcalde** (el jefe del gobierno local):
 - competencias propias: de gestión, ejecución y administración.
 - competencias residuales: las no atribuidas a los demás órganos.
- Competencias de la **Junta de Gobierno Local** (el gobierno local):
 - De apoyo al Alcalde
 - Competencias delegadas.

GRUPOS POLÍTICOS Y CONCEJALES

- **Grupos políticos:**
 - Forma de funcionamiento real de los municipios.
 - Trasunto de los partidos o coaliciones o agrupaciones electorales.
 - Reconocimiento legal:
 - Representatividad: en Comisiones y órganos municipales.
 - Atribución de medios y financiación.
- **Estatuto del Concejal:**
 - Derechos de contenido económico: sueldos, dietas.
 - Derechos de contenido laboral: excedencias, permisos de asistencia.
 - Derechos del cargo: asistencia a sesiones, información, acceso a documentos y archivos.
 - Deberes: deber de asistencia.
 - Cese de concejales y transfugismo.

FUNCIONAMIENTO DEL PLENO

- Sesiones plenarias:
 - Ordinarias: reuniones mínimas al año.
 - Extraordinarias: supuestos. **Petición de la oposición.**
- Derechos de los concejales:
 - Acceso a la documentación y registros.
 - Control y fiscalización.
- Desarrollo de las **sesiones plenarias** (Reglamento Orgánico y ROF):
 - Convocatoria y orden del día: documentación.
 - Debate: fijación de posiciones.
 - Acuerdos:
 - Mayoría simple: regla general.
 - Mayoría cualificada: mayoría absoluta en supuestos del art. 47 LRBRL (muy pocos). Otros casos expresamente fijados en la legislación general.
 - La parte reservada “ex lege” al **control del gobierno municipal**

EL MUNICIPIO: COMPETENCIAS

- Competencias: ¿un modelo de **gobierno** local?
- Competencias y **financiación**: los problemas de la financiación finalista.
- La LRBRL:
 - art. 25: lista de competencias (ha desaparecido la competencia universal).
 - art. 26: servicios mínimos **obligatorios** a prestar según el nivel de población (**la sustitución provincial?**).
- **Competencias propias**: las que se ejercen con autonomía y responsabilidad. Vienen fijadas en las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas. Financiación de su coste.
- **Competencias delegadas**: por delegación del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Territorios Históricos. Convenio de financiación.
- **Otras competencias**: posible participación en otras funciones y materias, siempre que se cuente con financiación propia.

COMPETENCIAS (ART. 25 LRBRL)

- 1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal **en los términos previstos en este artículo**.
- 2. El Municipio ejercerá en todo caso como **competencias propias**, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:
 - a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
 - b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
 - c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
 - d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
 - e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

COMPETENCIAS (ART. 25 LRBRL) 2

- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Servicios de prestación obligatoria (art. 26 LRBRL)

- Los Municipios 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 y pavimentación de las vías públicas.
- b) En los Municipios con población **superior a 5.000 habitantes**, además: parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con población **superior a 20.000 habitantes**, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los Municipios con población **superior a 50.000 habitantes**, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

OTRAS COMPETENCIAS (ART. 7.4 LRBRL)

- Las Entidades Locales **solo** podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando **no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera** del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.
- En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

LA REFORMA LOCAL

- La reforma local: una reforma siempre anunciada, siempre abierta y siempre **a medias o irrealizada**.
- La reforma en el contexto de la **grave crisis económica**:
 - El contexto europeo y las exigencias de Bruselas: casos de Grecia y Portugal.
 - La **reforma del artículo 135 Constitución española de 2011**: el mito de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.
 - La LOEPSF de 2012: una importante intervención y control sobre las entidades locales. Y su desarrollo....
 - La **reforma local operada por la LRSAL de 2013**: valoración.
 - La posición de las Comunidades Autónomas: “desobediencia” a la LRSAL.
 - La Comunidad Autónoma del País Vasco tras la LRSAL:
 - Ampliación de las competencias sobre el régimen local (derechos históricos).
 - Todo sigue igual para las entidades locales vascas: organización y competencias.
 - El paraguas del Concierto Económico: la singularidad.
- **El reto pendiente**: la aprobación de la Ley Municipal de Euskadi.

LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE 2013 (LRSAL). Valoración

- Una reforma “exigida” por Bruselas: el Plan Nacional de Reformas presentado a la UE y la CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas).
- Sus **iniciales objetivos** cambiaron en la tramitación de la Ley: desaparece la supresión de municipios y otras entidades locales.
- Objetivos principales: **reducción del gasto público local**, limitación de las políticas locales y control de la actuación local.
- Aspectos principales:
 - Recorte de competencias locales.
 - Municipios inferiores a 20.000 habitantes: sustitución en el ejercicio de competencias y prestación de servicios por las Diputaciones Provinciales.
 - Redimensionamiento del sector público local.
 - Tutela del gasto público local: más controles sobre los entes locales (“el **interventor vigilante**”).
 - Recorte del número de cargos locales y de sus retribuciones.
 - El cumplimiento de los objetivos de déficit: sanciones.

UNA LEY MUNICIPAL PARA EUSKADI

- **ES INNEGABLE QUE EUSKADI PRECISA YA DE UNA LEY MUNICIPAL PARA:**

- Colocar al municipio en el lugar que le corresponde en el entramado institucional vasco: la **tridimensionalidad** (Instituciones comunes, Territorios Históricos y Municipios).
- Desarrollar los principios y objetivos de la **CEAL**.
- Establecer un marco institucional **PROPIO**.
- Ejercitar los **derechos históricos**: régimen local y concierto económico.
- Incorporar las **singularidades** reconocidas por la LRSAL.

- **EJES BÁSICOS DE UNA LEY MUNICIPAL:**

- Posición institucional del municipio.
- Sistema de **relaciones y de cooperación** entre todos los niveles institucionales de la CAPV.
- **Competencias**: competencia universal y materias.
- **Financiación**: principios, con concreción por los Territorios Históricos.
- **Responsabilidad** de los políticos locales: ordenadores y agentes políticos de la esfera local.
- Involucrar a los **ciudadanos**: derechos de los vecinos, participación ciudadana y transparencia.