

DR 13 119

Emisiones educativas de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Diariamente, salvo domingos y festivos, por Radio Nacional de España, Radio 3, en la Península y Baleares. Radio Nacional de España, en frecuencia modulada, en Canarias.

Emisoras de Radio Popular en Almería, Badajoz, Córdoba, Jaén, Jerez e Ibiza. Y emisoras de Radiocadena Española, en La Rioja, Gerona y Soria. La emisión de cuarto curso de Derecho de hoy se inicia, como habitualmente, con Derecho Administrativo II.

El profesor don Adolfo Serrano, de Triana, va a hablar hoy de un tema del régimen local. Las modificaciones de la Ley del 28 de octubre de 1981. En el Boletín Oficial del Estado, de 12 de noviembre de 1981, aparece publicada la Ley número 40, de ese mismo año, de 28 de octubre, que contiene ciertas innovaciones sobre el régimen jurídico de las corporaciones locales.

El texto legal contiene sólo 26 artículos, aparte sus disposiciones adicionales, que son 2, transitorias, que son 6, finales, 8 y derogatoria. Pero las disposiciones afectadas del ordenamiento local son muy numerosas, como lo demuestra el hecho de la aparición del Real Decreto 3183, barra 81, de 29 de diciembre, por el que se aprueba la tabla de vigencias de los preceptos afectados por la Ley 40, barra 81 citada, y que responde a la necesidad de poner orden en el ya intrincado panorama resultante de la efectividad de esta ley. Como dato curioso, puede señalarse que el decreto de vigencias más parece una norma de derogaciones que de vigencias estrictos en su.

Tal es la cantidad de preceptos que estima afectados en la Ley del Régimen Local de 24 de junio de 1955, del Real Decreto 3250, barra 76, de 30 de diciembre, del Real Decreto 3046, barra 77, de 6 de octubre, del Reglamento de Organización y Funcionamiento Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 17 de mayo de 1952, del Reglamento de Haciendas Locales y de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976, y también pudieran señalarse otras normas que considera afectadas como la instrucción de contabilidad de las corporaciones locales y los reglamentos de bienes y servicios, entre, como se dice, otras muchas normas. Vamos a dejar, por tanto, todas y cada una de las modificaciones singularizadas a las cuales afecta este Real Decreto, y nos fijamos, sobre todo, en las innovaciones que ha supuesto la vigencia de la ley. La ley se refiere sustancialmente a tres aspectos primordiales.

Primero, el denominado régimen jurídico de las corporaciones locales. Segundo, lo concerniente a la función pública. Y tercera, lo relativo al régimen económico y financiero.

El primer aspecto atañe, entre otros puntos, al proceso de integración de voluntad que se contempla en los cuatro primeros artículos de la ley y que suponen la derogación, entre otros preceptos, de los artículos 302 y 303 de la ley de régimen local que recogen el sistema de adopción de acuerdos de los órganos de las corporaciones locales. Las novedades ahora introducidas suponen, Primero, la exigibilidad de un quórum necesario de un tercio del número

legal de los miembros del Pleno, Comisión Permanente o Comisión de Gobierno sin que pueda ser inferior a tres. Segundo, la exclusión de algunas materias del sistema de votación reforzada, dos tercios del número de hecho y, en todo caso, mayoría absoluta legal de los miembros de la corporación, como son creación o disolución de mancomunidades, arrendamiento de bienes comunales, planes generales de urbanización y proyectos de ensanche o reforma interior o urbanizaciones parciales.

Téngase en cuenta, por cierto, a este respecto la existencia del Real Decreto Ley de 16 de octubre de 1981 sobre adaptación de planes generales de ordenación urbana comentado ya anteriormente y que supuso un notable refuerzo de las competencias locales en esta materia al eliminar los controles de la Administración Estatal y Autonómica sobre la Administración Municipal o Provincial. Igualmente, conforme a lo que estamos diciendo sobre disminución de los requisitos formales para constituir válidamente la voluntad de los órganos de gobierno, figuran excluidos el régimen de municipalización y provincialización de servicios sin monopolio, empresas mixtas, concesiones o arrendamientos de bienes, emisión de empréstitos, concesiones de quitas y esperas. Estos temas quedan ahora referidos a una necesidad de existencia del voto favorable de la mayoría absoluta legal de los miembros de la corporación para que tengan validez, en definitiva, los acuerdos tomados sobre ellos.

Las modificaciones introducidas por la ley al régimen jurídico de las corporaciones locales conciernen, además, a la remoción de los controles de fiscalización sobre los entes de esta Administración, reflejo de la sentencia, por tanto, del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 y de los artículos 137 y siguientes de la Constitución Española. La ley, por tanto, se ha sentido obligada, de alguna manera, a recoger en parte el espíritu sentado en dicha sentencia, así como en las normas constitucionales, y se ordena, por tanto, la supresión de los procedimientos de intervención y tutela que ejercía el Ministerio de Administración Territorial en materia de personal propio de estas entidades locales. Por ejemplo, en materia de aprobación de plantillas, creación de grupos, nombramientos de funcionarios de empleo, que hoy en día vienen a sustituirse por una mera comunicación, es decir, por un acto de conocimiento a la Administración del Estado y al órgano autonómico correspondiente, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de la adopción del acuerdo.

Igualmente, las facultades de suspensión de acuerdos por los presidentes de las corporaciones y gobernadores civiles contenidas en los artículos 362 y siguientes de la Ley de Régimen Local quedan sustituidas por una posibilidad de impugnación jurisdiccional de la Administración del Estado, por lo que existe la misma carga de comunicación de los actos y acuerdos locales dentro de los seis días siguientes a su adopción. Sin embargo, tal impugnación viene condicionada a que afecten directamente a materias de la competencia del Estado e impliquen infracción manifiesta de las leyes. El segundo aspecto concierne a la función pública local, y la ley establece el sistema de equiparación retributiva de los funcionarios de estas Administraciones con los estatales a niveles básicos, correspondiendo a cada corporación la aplicación de las diversas retribuciones complementarias y la fijación de sus cuantías dentro de los límites máximos y mínimos fijados por la Administración del Estado.

Precisa además la posibilidad de ampliación de plantillas siempre que el incremento del gasto quede compensado mediante la reducción de otras unidades o gastos corrientes no ampliables, o bien que el incremento de las dotaciones sea consecuencia del establecimiento o ampliación de servicios de carácter obligatorio que resulten impuestos por disposiciones legales, según establece la ley, con notable imprecisión terminológica. Ya que una interpretación rigurosa de la expresión «disposiciones legales» como puesta a disposiciones reglamentarias únicas que pueden dictar las corporaciones locales, lleva a la conclusión que sólo la ley estatal o autonómica puede justificar indirectamente una ampliación de tales plantillas. El tercer aspecto se refiere al régimen económico y financiero, que atañe a su vez a distintas cuestiones, como son la elaboración y aprobación de los presupuestos locales, la automaticidad del pago a las corporaciones locales de cuantos recursos les correspondan, lo que se hace a través del sistema de entregas a cuentas en la liquidación definitiva articulado por los Ministerios de Hacienda y Administración Territorial, donde, por cierto, se reserva al Estado las facultades de inspección de los fondos presupuestarios y participaciones de ingresos estatales cedidas, así como el grado de utilización de sus recursos tributarios propios y también el nivel de prestación de los servicios públicos de carácter básico que es fiscalizable por el mismo Estado.

Otros temas atañen al régimen de reclamaciones de ordenanzas y presupuestos, así como a tarifas y elevaciones de tributos, por ejemplo, en los artículos 18-25. La ley se limita aquí a recoger aspectos de matiz sin entrar a profundizar en absoluto en una sistematización del régimen de sacción de tributos. Se desaprovecha así la ocasión de armonizar el disperso y anacrónico conjunto de los tributos locales sobre el que unas medidas provisionales de reducción de figuras impositivas no hubiera estado de más hasta la aparición deseable de la nueva ley de bases del régimen local.

En general, este juicio que acabamos de hacer para la nueva regulación del régimen financiero cabe generalizarlo para los otros aspectos modificados por esta ley, que no tiene intención alguna de profundizar la abstracción hecha del pie forzado de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la que hemos llamado ya la atención y que, por tanto, deja el panorama del régimen normativo de las corporaciones locales prácticamente en la misma condición en que se encontraba. Así, por ejemplo, rebaja las dificultades burocráticas para municipalizar o provincializar servicios o actividades, pero no consagra la iniciativa pública en materia económica que corresponde a los entes locales con más títulos y cabe que a la Administración General como ya quiere el artículo 128 de la Constitución. Ni tampoco rompe el defectuoso tratamiento de estas figuras hecho en los artículos 45 y siguientes del decreto de 17 de junio de 1955 regulador del régimen de servicios de las corporaciones locales sobre el que la doctrina, por ejemplo, los profesores García Enterría, Manzanero o Garrido Falla, ha sido unánime en cuanto a señalar dichos defectos.

Lo mismo cabe decir sobre el sistema de reclamaciones en materia de ordenanzas y presupuestos, donde no se consagran instrumentos efectivos de control por los administrados así como un sistema satisfactorio de participación de los vecinos afectados en las normas

reguladoras de las ordenanzas fiscales. No se rebasa, al parecer, el límite del mero interés directo del administrado y esto en casos realmente equivalentes al que ya reconocía la vetusta Ley de Régimen Local. En conclusión, podemos decir que se trata de una norma de adaptación indispensable de los aspectos más llamativamente obsoletos o anticonstitucionales de la normativa local anterior a la aprobación de la Constitución Española.