UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

# TESIS DOCTORAL

Configuración y régimen jurídico de las competencias impropias de los municipios

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

María de las Mercedes Molina Martínez

DIRECTOR

Prof. Dr. D. Tomás Cano Campos

© María de las Mercedes Molina Martínez, 2023

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

FACULTAD DE DERECHO

# TESIS DOCTORAL

# CONFIGURACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS DE LOS MUNICIPIOS

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

**MARÍA DE LAS MERCEDES MOLINA MARTÍNEZ**

Director

Prof. Dr. D. Tomás Cano Campos

**AGRADECIMIENTOS**

Agradezco al profesor Dr. D. TOMÁS CANO CAMPOS, por haber confiado en mí y guiarme en la elaboración de esta tesis, orientándome en las decisiones a tomar, animándome en todo momento para conseguir el objetivo y no dejando que tirase la toalla. Gracias por tu paciencia, tus buenos consejos y tu tiempo.

A mis letradas favoritas, compañeros y amigos, que siempre han apostado por mí y confiado en que terminaría el trabajo comenzado, a pesar de las dificultades encontradas en el camino. En especial, a mi compañera de promoción de la Escuela de Doctorado JULIA MUÑOZ-MACHADO, por ser una constante fuente de ánimos.

A mi familia, a mis suegros y a mis PADRES, el pilar sobre el que se sustenta todo lo que soy y sin cuyo apoyo, cobertura y motivación no hubiera podido lograr este objetivo.

A mis HIJOS, por el tiempo robado, sobre todo en la recta final, confiando que se queden con la enseñanza de que todo esfuerzo tiene su recompensa.

Y muy especialmente a JOAQUIN, mi compañero de viajes, este uno más. El motor de mi vida, que me anima y apoya incondicionalmente y me acompaña en todos los caminos que me aventuro a recorrer.

**ÍNDICE**

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS ..... 15

RESUMEN EN ESPAÑOL ..... 17

RESUMEN EN INGLÉS ..... 19

1. Presentación ..... 21

2. Preliminar ..... 24

3. Objetivos y metodología ..... 27

CAPÍTULO II: LA COMPLEJA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS COMO ORIGEN DE LA PROBLEMÁTICA VIGENTE ..... 31

1. Aproximación al sistema español de organización administrativa: la Constitución española, el estado de las autonomías y la planta local ..... 31

1.1. La descentralización de competencias y el Pacto local ..... 35

1.2. La planta local: mapa municipal a 2021, su problemática ..... 37

1.3. El impacto de la crisis económica en la estructura del Estado español ..... 47

2. Delimitación del régimen competencial español: delicada posición de los municipios ..... 48

2.1. El sistema de reparto: dos listas cerradas y una cláusula residual a favor del Estado ..... 49

2.2 Distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en relación con la Administración local ..... 50

2.3 El papel de las CCAA en el reconocimiento de competencias locales ..... 53

2.3.1 La regulación en los estatutos de autonomía del régimen local ..... 53

2.3.2 Desarrollo efectivo en las distintas leyes de régimen local de las CCAA ..... 58

3. Problemática delimitación de las competencias de los municipios ..... 64

3.1 Punto de partida en la delimitación de las competencias locales: el principio de autonomía local 65

3.2. La Carta Europea de la Autonomía Local; ¿dónde ha quedado? ..... 67

3.3. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ..... 70

3.4 El municipio como garante primario de los servicios públicos; la ciudadanía como protagonista a través del principio de proximidad ..... 74

4. Régimen competencial establecido en la LBRL ..... 77

4.1. Ausencia de una estructura ordenada de categorización de competencias municipales ..... 80

4.2. Aproximación a la modificación del régimen competencial local a través de la reforma de la LBRL ..... 81

4.3 La legislación sectorial como protagonista ..... 83

5. Merma del principio de autonomía local ..... 84

5.1 El concepto legal de autonomía tras la LRSAL ..... 86

5.2 Control y defensa de la autonomía local: régimen general ..... 88

5.3 Recursos de inconstitucionalidad y conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL: ¿se puede realmente considerar una ley inconstitucional?..... 89

6. Sistemas de gobierno local en el derecho comparado y régimen de distribución de competencias..... 100

6.1. Autonomía local y poder local europeo..... 101

6.2 Niveles de gobierno en los sistemas de gobierno local en el Derecho comparado ..... 103

6.3 La necesaria revisión de la planta local europea ..... 107

6.4 Distribución competencial entre los distintos niveles de gobiernos: régimen de las competencias locales……111

CAPÍTULO III: NECESIDAD DE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS EN LA ESFERA LOCAL..... 113

1. El camino hacia una reorganización competencial a través de la reforma local……. ..... 113

2. Factores que han influido en la necesidad de reformas..... 117

2.1 El Libro Blanco para la Reforma Local en España y el Anteproyecto de la Ley básica del Gobierno y la Administración Local; ¿documentos del pasado?..... 119

2.2 La crisis económica y las imposiciones desde Europa como factores decisivos en las modificaciones legislativas..... 120

2.3 Incidencia de la reforma del art. 135 de la Constitución en la configuración del régimen local español……..122

2.4 La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera como empuje de la necesidad de reformas y otras normas de estabilización; su necesaria revisión ..... 125

2.5 El ahorro como motor legislativo ..... 127

2.6 Modificaciones legislativas que abren el camino hacia la reforma local 130

2.7 Actual panorama tras los efectos producidos por la pandemia derivada de la Covid-19 y la guerra en Ucrania: ¿se repetirá la historia?..... 131

3. La CORA (Comisión para la reforma de las Administraciones públicas) ... 137

3.1 Espíritu, finalidad y principios inspiradores de la reforma de las Administraciones públicas..... 138

3.2 Medidas de carácter general: especial referencia a la Subcomisión de duplicidades administrativas..... 139

3.3 De la CORA a la OPERA (Oficina para la Ejecución de la Reforma de .....la Administración) y tiro porque me toca..... 142

3.4 Otros documentos relevantes en el estudio de las duplicidades ..... 146

4. Intencionalidad de la LRSAL: del planteamiento a la realidad..... 148

5. Ámbitos en los que ha desplegado su actuación la reforma local y perspectiva práctica de los efectos producidos ..... 155
5.1 Reordenación del sistema de competencias locales ..... 155
5.1.1 La formulación de un nuevo marco competencial ..... 156
5.1.2 El coste efectivo de los servicios ..... 157
5.2 Racionalización de la estructura administrativa local ..... 158
5.2.1 Fomento de la fusión de municipios ..... 159
5.2.2 La revisión de las mancomunidades ..... 161
5.2.3 Pérdida de personalidad jurídica de las entidades de ámbito inferior al municipio ..... 163
5.2.4 Renovado y reforzado papel de las diputaciones provinciales ..... 165
5.2.5 Redimensionamiento del sector público local ..... 166
5.2.6 La nueva configuración de los consorcios ..... 169
5.3 Transparencia en la gestión pública local ..... 170
5.3.1 Régimen de retribución y dedicación de los cargos públicos ..... 171
5.3.2 Racionalización del empleo público ..... 172
5.4 Garantizar un control financiero y presupuestario ..... 173
5.5 Favorecer la iniciativa económica privada ..... 175
6. Desarrollo legislativo de la LRSAL realizado por las diferentes CCAA ..... 176
7. Otras imposiciones legislativas que afectan a los servicios prestados por los municipios: la transformación digital ..... 180
8. Modificaciones operadas en la legislación de régimen local en los últimos años. ..... 184
9. La gran olvidada hasta ahora de la reforma local: la financiación ..... 185
10. Aspiraciones en la futura reforma local que está por venir ..... 187
CAPÍTULO IV: MARCO ACTUAL DE LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE COMPETENCIAS IMPROPIAS? PLANTEAMIENTO TEÓRICO ..... 189
1. Consideraciones generales ..... 189
2. Los servicios públicos como estandarte del ejercicio competencial ..... 191
2.1. Los servicios públicos locales: dicotomía entre la remunicipalización y el fomento de la iniciativa privada. ..... 192
2.2. Precisión conceptual: Servicios mínimos obligatorios, competencias propias, materias y servicios impropios ..... 196
3. La actual configuración de las competencias de los municipios: comparativa y novedades ..... 201
3.1. Clasificación competencial ..... 204
3.2. Competencias propias ..... 208

3.2.1 Formulación general contenida en el art. 25.1 de la LBRL ..... 208

3.2.2 Listado de materias de atribución genérica (art. 25.2 de la LBRL) y modificaciones respecto del régimen anterior: cuadro comparativo ..... 210

3.2.3 Intervención de la legislación sectorial para la concreción de otras competencias propias (art. 25.3, 4 y 5 de la LBRL) ..... 219

3.3. Servicios municipales obligatorios ..... 221

3.3.1 Novedades introducidas por la LRSAL en la delimitación de los servicios mínimos obligatorios ..... 222

3.3.2 Intromisión de las diputaciones en la prestación de estos servicios 224

3.3.3 Un nuevo invitado: el coste efectivo ..... 226

3.4. Competencias delegadas ..... 227

3.4.1 Nueva formulación del art. 27 de la LBRL ..... 227

3.4.2 Límites a la delegación de competencias ..... 232

3.5. Competencias impropias: formulación legal general ..... 233

4. Concepto y regulación de las competencias impropias ..... 233

4.1 Terminología utilizada y crítica al concepto de competencia impropia . 236

4.2 Manifestaciones del Consejo de Estado sobre las competencias impropias……. ..... 242

4.3 El derogado art. 28 de la LBRL como cuna de las competencias impropias……. ..... 244

4.4 Formulación legal: alcance del art. 7.4 de la LBRL ..... 245

4.5 Requisitos para su posible ejercicio ..... 248

4.6 ¿Retroactividad o irretroactividad? ..... 250

5. Alcance del concepto de "duplicidad" a efectos de la LBRL y de la existencia de competencias impropias……...252

6. Régimen singular de determinadas materias en la LBRL ..... 259

6.1 Regulación por la LRSAL y posterior declaración de inconstitucionalidad…. ..... 259

6.2 Régimen competencial actual en materias de servicios sociales, salud, inspección sanitaria y educación ..... 264

7. A modo de conclusiones teóricas: esquema global del régimen competencial de los municipios y aproximación a los ámbitos de actuación de las competencias impropias ..... 266

CAPÍTULO V: DELIMITACIÓN PRÁCTICA DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS: VISIÓN REAL DE LO QUE OCURRE EN LOS MUNICIPIOS ... 275

1. Planteamiento general: parámetros de medición ..... 275

2. Plasmación de la existencia de las competencias impropias a través de la configuración del presupuesto municipal ..... 277

3. Los ciudadanos como solicitantes de servicios no obligatorios ..... 290

4. Las competencias impropias en los contratos como reflejo de servicios no obligatorios ..... 298

5. La voluntad política generadora de servicios que derivan en competencias impropias ..... 303

6. Relación de la prestación efectiva de servicios no obligatorios por los municipios: listado real de competencias impropias ..... 308

CAPÍTULO VI: FACTORES ECONÓMICOS QUE DETERMINAN Y LIMITAN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES. ESPECIAL REFERENCIA AL GASTO IMPROPIO ..... 317

1. Breve referencia al modelo de financiación municipal: principios de autonomía y suficiencia financiera ..... 317

2. La descentralización económica y el problema de la financiación municipal…… ..... 322

3. Los principios ordenadores de la financiación local: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, su reflejo práctico directo en la limitación al ejercicio competencial de los municipios ..... 326

3.1 Los EELL como grandes perjudicados del necesario cumplimiento global por parte del Estado español. ..... 329

3.2 Medidas concretas en relación con el ejercicio de competencias por los municipios: supeditación a la existencia de financiación ..... 332

3.3 El coste efectivo como parámetro delimitador ..... 335

3.4 Otras medidas: la regla de gasto, los planes económicos financieros, las limitaciones a la disposición del superávit y el deber de información periódico…… ..... 339

3.5 Válvulas de escape de los ayuntamientos para afrontar la situación existente: entre las IFS y la suspensión de las reglas fiscales ..... 343

3.6 Necesaria reformulación de las limitaciones económicas fijadas para el correcto desarrollo competencial por los municipios. ..... 348

4. La modificación de la Ley de Haciendas Locales por la LRSAL ..... 350

4.1. Aproximación general: una mera bomba de humo ..... 350

4.2. Necesaria modificación legislativa en profundidad de la Ley de Haciendas Locales ..... 352

5. El denominado “gasto impropio” en el ejercicio de las competencias por los municipios ..... 354

5.1 Noción de gasto impropio: prestación de servicios no obligatorios ..... 355

5.2 Clasificación funcional de los principales servicios que engloban el gasto i mpropio ..... 358

5.3 Reflejo real del gasto impropio de los municipios ..... 358

5.4 Vías de financiación del gasto no obligatorio ..... 369

6. Necesidad de actuar ante la realidad existente ..... 371

CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES DEL ESTUDIO: RADIOGRAFÍA REAL DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL TRAS OCHO AÑOS DE VIGENCIA Y SU INCOMPLETO REFLEJO EN EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS; EL CAMINO HACIA UNA NECESARIA NUEVA REFORMA LOCAL Y RECETAS PRÁCTICAS PARA LLEVARLA A CABO ..... 375

1. Consideraciones generales a modo de conclusiones ..... 375

2 Problemas reales derivados de la compleja configuración de las competencias locales en el sistema español……...377

2.1 Falta de claridad delimitadora de la esfera de actuación de cada nivel de gobierno con resultado en forma de duplicidades ..... 377

2.2 Disparidad de legislación local por parte de las CCAA ..... 379

2.3 Extralimitación de los estatutos de autonomía en la regulación de competencias sobre régimen local ..... 379

2.4 El Tribunal Constitucional como árbitro de una correcta actuación en la distribución de competencias..... 381

2.5 ¿Cuál es el efecto directo de esta problemática en los municipios? ..... 383

3. Crítica necesaria a las modificaciones operadas en el régimen local hasta 2021: no se ha tenido en cuenta el interés municipal ..... 384

4. Radiografía tras ocho años de vigencia: datos reales de la efectividad de las medidas modificativas ..... 389

5. Insuficiente regulación del sistema competencial de los municipios españoles: todo un camino aún por recorrer y regular ..... 391

6. Recetas prácticas y alternativas posibles ante una futura reforma local: especial referencia al régimen competencial municipal ..... 394

6.1 Necesario reconocimiento competencial directo y efectivo a los municipios…….. ..... 395

6.2 Medidas para el establecimiento de un sistema de financiación local ... 403

6.3 Medidas para la reordenación de la planta local..... 407

7. Reflexión final ..... 411

ANEXO I: COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE RÉGIMEN LOCAL ..... 413

BIBLIOGRAFÍA CITADA ..... 435

## ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

| | |
|---|---|
| AAPP | Administraciones públicas |
| AIReF | Autoridad independiente de responsabilidad fiscal |
| ART | Artículo |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| CCAA | Comunidad Autónoma |
| CE | Constitución Española de 1978 |
| CEAL | Carta Europea de la Autonomía local |
| DA | Disposición adicional |
| DF | Disposición final |
| DOUE | Diario Oficial de la Unión Europea |
| DT | Disposición final |
| EBEP | Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público |
| EEAA | Estatuto de autonomía |
| EATIMES | Entidades de ámbito territorial inferior al municipio |
| EPE | Entidad pública empresarial |
| EELL | Entes locales/entidades locales |
| FEMP | Federación Española de Municipios y Provincias |
| INAP | Instituto nacional de Administración pública |
| LBRL | Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local |
| LES | Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible |
| LGP | Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria |
| LMGL | Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local |
| LOEPSF | Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera |
| LOTC | Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional |
| LRJPAC | Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común |
| LPACAP | Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas |

| | |
|---|---|
| LRJSP | Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público |
| LRSAL | Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local |
| OOAA | Organismo autónomo |
| TJUE | Tribunal de Justicia de la Unión Europea |
| TRLHL | Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales |
| REALA | Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica |
| ROF | Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Entidades Locales |
| STC | Sentencia del Tribunal Constitucional |
| STS | Sentencia del Tribunal Supremo |
| TC | Tribunal Constitucional |
| TECG | Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria |
| TFUE | Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea |
| TRRL | Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local |
| TS | Tribunal Supremo |
| TUE | Tratado de la Unión Europea |
| UE | Unión Europea |

## RESUMEN EN ESPAÑOL

## CONFIGURACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS DE LOS MUNICIPIOS

A lo largo de las últimas décadas y derivado de la configuración territorial española, se ha venido desarrollando una actividad competencial por parte de las Administraciones públicas en el ámbito local que no siempre ha dado lugar a criterios coordinados y eficientes, generando de este modo las denominadas competencias impropias ejercidas por la mayoría de los municipios españoles, con el consecuente gasto no obligatorio que ello conlleva para las arcas municipales. La correcta delimitación de la Administración competente para el ejercicio de una determinada competencia no siempre resulta tarea fácil, si bien conlleva importantes consecuencias no solo desde el punto de vista jurídico, sino desde una perspectiva práctica y económica, que debe ir asociada a los principios de eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.

Son numerosos los factores que intervienen en la problemática delimitación competencial de los municipios y que generan la existencia de competencias impropias, analizando en el presente trabajo aquellos aspectos que de forma directa participan en dicha situación, para de este modo tratar de buscar soluciones efectivas y válidas. Solo conociendo las causas del problema y valorando la efectividad de las medidas adoptadas, se puede llegar a resultados que satisfagan las necesidades reales de los ayuntamientos españoles. Y es que las modificaciones legislativas operadas sobre el régimen local en los últimos años para afrontar estos problemas ni han dado los frutos esperados, ni han ayudado a conseguir una clarificación competencial de los municipios. La dificultad que implica una necesaria delimitación competencial entre los distintos niveles de gobierno no debe ser óbice para que el legislador busque fórmulas efectivas que consigan llevar a conclusiones prácticas, aunque ello pueda suponer alterar algunos pilares hasta ahora infranqueables en la configuración jurídica de las competencias de las distintas Administraciones públicas.

Por ello, el objetivo de este estudio radica en analizar la problemática real existente en materia competencial de los municipios e indagar, desde una perspectiva práctica, en las principales causas que la producen para buscar soluciones efectivas. Para ello, sobre una necesaria base teórica y doctrinal, y analizando el derecho positivo, es preciso realizar una depuración conceptual de las competencias municipales y una clasificación acorde con la modificación operada en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y los últimos pronunciamientos judiciales, para intentar conocer la causa misma de la existencia de las competencias impropias. A lo anterior es necesario unir otros factores determinantes como es la fragmentada planta local española, las imposiciones europeas en el cumplimiento de criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como otros aspectos de las modificaciones legislativas que afectan de forma directa a los municipios como fue la modificación del artículo 135 de la Constitución o la aplicación a las entidades locales de los criterios establecidos en la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, entre otros.

Este análisis lo realizo desde una visión práctica, abordando en primer término la compleja planta local española que dificulta un efectivo desarrollo competencial y el alcance de las reformas legislativas producidas mediante la cuantificación de las medidas adoptadas en los ocho años de vigencia, a través de numerosos datos estadísticos y tablas comparativas, para de ese modo valorar con perspectiva la efectividad o no de dichas medidas y poder aprender de los posibles errores cometidos ante una futura y necesaria reforma del régimen local.

Asimismo, analizo el alcance de las competencias impropias de los municipios a través de diversos parámetros de medición (presupuesto, demanda ciudadana, contratación y voluntad política), tomando como base ayuntamientos españoles de diversa naturaleza poblacional, para obtener un listado real que permite identificar y singularizar las materias sobre las que se proyectan las competencias impropias. Este estudio permite cuantificar el gasto no obligatorio que ello supone para los ayuntamientos españoles, denunciando la falta de un sistema de financiación local.

Con todos estos datos analizados se puede llegar a conclusiones efectivas y prácticas que necesariamente implica no solo una crítica justificada de la situación competencial y legislativa actual, sino a la adopción de unas propuestas prácticas de posibles soluciones que permitirían una reforma legislativa y otra serie de medidas que abogarían por una clarificación del actual sistema competencial que redundarían en beneficio de todos los municipios españoles.

Los municipios constituyen la esencia de nuestro país y otorgarles una esfera de autonomía competencial y financiera deber ser la aspiración primordial del gobierno. Hay que velar por los ayuntamientos y darles el sitio que se merecen.

## RESUMEN EN INGLÉS


CONFIGURATION AND LEGAL REGIME OF IMPROPER COMPETENCES

Over the last few decades, and as a result of Spain's territorial configuration, the local public Administrations have been developing a range of competences that has not always led to coordinated and efficient criteria, thus generating the so-called improper competences exercised by most spanish municipalities, with the consequent non-compulsory expenditure that this entails for the municipal coffers. The correct delimitation of the competent Administration for the exercise of a given competence is not always an easy task, although it has important consequences not only from a legal point of view, but also from a practical and economic perspective, which must be associated with the principles of efficiency and effectiveness in the provision of public services.

Numerous factors are involved in the problematic delimitation of municipal competences and generate the existence of improper competences, and this paper analyses those aspects that are directly involved in this situation, in order to seek effective and valid solutions. Only by understanding the causes of the problem and assessing the effectiveness of the measures adopted can we arrive at results that meet the real needs of spanish local city councils. The fact is that the legislative modifications made to the local regime in recent years to tackle these problems have not yielded the expected results, nor have they helped to clarify the powers of the municipalities. The difficulty involved in the necessary delimitation of powers between the different levels of government should not prevent the legislator from seeking effective formulas that lead to practical conclusions, even though this may mean altering some of the pillars that have hitherto been insurmountable in the legal configuration of the powers of the different public Administrations.

For this reason, the aim of this study is to analyse the real problems that exist in terms of the competences of municipalities and to investigate, from a practical perspective, the main causes that produce them in order to seek effective solutions. To this end, on a necessary theoretical and doctrinal basis, and analysing positive law, it is necessary to carry out a conceptual purification of municipal competences and a classification in accordance with the modification made to Law 7/1985, Regulating the Bases of the Local Regime by Law 27/2013, on the Rationalisation and Sustainability of Local Administration and the latest judicial pronouncements, in order to try to ascertain the very cause of the existence of improper competences. To the above, it is necessary to add other determining factors such as Spain's fragmented local structure, european impositions on compliance with budgetary stability and financial sustainability criteria, as well as other aspects of the legislative modifications that directly affect municipalities, such as the modification of article 135 of the Constitution or the application to local entities of the criteria established in the LO 2/2012, on Budgetary Stability and Financial Sustainability, among others.

This analysis is carried out from a practical point of view, addressing firstly the complex Spanish local structure that hinders the effective development of powers and the scope of the legislative reforms produced by quantifying the measures adopted in the eight years of validity, through numerous statistical data and comparative tables, in order to assess

with perspective the effectiveness or otherwise of these measures and to be able to learn from the possible mistakes made before a future and necessary reform of the local regime.

Likewise, I analyse the scope of the improper powers of municipalities through various measurement parameters (budget, citizen demand, contracting and political will), taking as a basis Spanish municipalities of different population sizes, to obtain a real list that allows us to identify and single out the matters on which improper powers are projected. This study makes it possible to quantify the non-compulsory expenditure that this entails for Spanish town councils, denouncing the lack of a local financing system.

With all these data analysed, effective and practical conclusions can be reached which necessarily imply not only a justified criticism of the current competency and legislative situation, but also the adoption of practical proposals for possible solutions that would allow for legislative reform and another series of measures that would advocate a clarification of the current competency system that would be of benefit to all Spanish municipalities.

The municipalities are the heart of our country and granting them a sphere of competence and financial autonomy should be the government's primary aspiration. We must look after the municipalities and give them the place they deserve.

## *CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN*

### 1. Presentación

Es sobradamente conocido que la realidad competencial española, en lo que a la distribución de las competencias entre el Estado, las comunidades autónomas (CCAA) y los entes locales (EELL) se refiere, no está exenta de luces y sombras en su correcta delimitación. La evolución de las actuaciones de las Administraciones públicas (AAPP) en las últimas décadas ha supuesto, en numerosas ocasiones, injerencias interadministrativas en la prestación de servicios, confluencia de los mismos que ha generado duplicidades en el ejercicio competencial e incluso el desarrollo competencias respecto de las cuales ni la Administración actuante ostenta título habilitante concreto, actuando al amparo de cláusulas generales de supletoriedad o complementariedad, lo que da lugar al desarrollo de las denominadas competencias impropias.

Esta situación no es nueva a efectos reales, pues en las dos últimas décadas ha sido férrea la reivindicación local de una necesaria financiación por parte del Estado y las CCAA para la prestación de servicios públicos cuya competencia no tienen directamente atribuida los EELL pero que, sin embargo, es demandada por los ciudadanos como Administración más próxima y mejor conocedora de los problemas reales dentro de un proceso de modernización y democratización. Sin embargo, ha sido la crisis económica iniciada a finales del año 2007, el endeudamiento de las AAPP y las imposiciones desde instituciones europeas quienes han acelerado y agravado este problema, no sólo de financiación, sino estructural a mi modo de ver, basado en una deficiente delimitación de cada ámbito competencial que ha ido derivando en una paulatina merma del principio de autonomía local.

La cuestión relativa a la correcta delimitación de la Administración competente para el ejercicio de una determinada competencia no es baladí, ya no solo desde el punto de vista jurídico o de título habilitante, sino sobre todo desde el punto de vista práctico y económico, pues no hay que olvidar que el ciudadano, como receptor de los servicios públicos, debe conocer a quién puede reclamarle un determinado servicio y quién es el competente y responsable de la prestación del mismo o, incluso, quién es el que mejor se lo puede proporcionar, extremo que en algunas ocasiones hasta las propias AAPP no se ponen de acuerdo. Es por ello necesario que el mapa local esté diseñado en función de las necesidades sociales, demográficas, económicas, culturales y de diversa índole, para que el ejercicio de las competencias por los municipios sea consecuente con dicho planteamiento, extremo que se torna complejo si tenemos en cuenta la actual configuración de la planta local en España.

El interés en el tema que analizo en el presente trabajo incide en esa parte práctica que señalo, pues más allá de conocer la perspectiva jurídica de la distribución de competencias, las que tienen los EELL, concretamente los municipios, y las modificaciones legislativas que en la materia se han producido, lo cierto es que en numerosas ocasiones la realidad supera la ficción. Y esta realidad es la que refleja el trabajo que día a día se realiza en los ayuntamientos para pretender dar cobertura a todos los servicios que son demandados por la ciudadanía y respecto de los que el consistorio no siempre tiene atribuida competencia y, menos aún, financiación para su ejercicio, pero

que sin embargo los presta amparándose, según los casos, en distintas formas jurídicas. E incluso en ocasiones va más allá, siendo la voluntad política del equipo de gobierno que pueda existir en cada momento, la que genera la existencia de estos servicios. Mi práctica profesional de más de quince años como letrada del Ayuntamiento de Madrid ha hecho que necesariamente me dé cuenta de esa realidad, de que en numerosas ocasiones realizamos convenios, contratos, actuaciones administrativas en general –más en unas materias que en otras– sin tener atribución competencial concreta para ello, hablando en términos estrictos, debiendo acudir a cláusulas generales de subsidiariedad o complementariedad y que comporta un volumen elevado del gasto municipal, el denominado gasto impropio, ahogando las arcas municipales pero que, sin embargo, hay que desarrollarlo. Esta situación, que no es exclusiva de pocos ayuntamientos, es necesaria conocerla en primer término y regularla a continuación, pues de otro modo difícilmente se va a desarrollar una correcta y eficiente actuación por parte de los poderes públicos.

A pesar de que se pueda pensar que la elaboración de este trabajo obedece a las reformas legislativas que se han producido en los últimos años en la materia, lo cierto es que esta tesis fue iniciada hace tiempo al margen de las mismas y por el interés en el estudio y análisis de la problemática de las competencias impropias. No obstante, no se puede obviar que el espíritu de la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL) estaba latente desde años atrás, no sólo por una realidad que no podía ser obviada sino por las numerosas iniciativas a todos los niveles de gobierno de una necesaria reestructuración, si bien casi todas ellas encaminadas a nuevas fórmulas de financiación local relacionadas con lo que supone el gasto no obligatorio, que no es sino reclamar una necesaria reforma del ámbito competencial municipal. La inquietud en analizar la materia objeto del presente trabajo, las competencias impropias, me surgió cuando como letrada responsable del Área de Gobierno de Familia y Servicios Sociales del Ayuntamiento de Madrid tenía que informar numerosos convenios, contratos y otros negocios jurídicos respecto de servicios que no teníamos encomendada las competencias *strictu sensu*, supeditados en numerosas ocasiones a una previa financiación de la Comunidad de Madrid, lo que en el origen y desde una perspectiva necesariamente jurídica, me hizo indagar por qué era el Ayuntamiento y no la CCAA quien prestaba tales servicios, claudicando a las necesidades de los ciudadanos por encima del título habilitante. O por qué, aunque prestara el servicio el Ayuntamiento de Madrid, luego no existía una contrapartida económica por parte de la Comunidad. Evidentemente, los servicios sociales son el paradigma del ejercicio de las competencias impropias, de hecho, en la nueva regulación de la LBRL dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL) tiene una mención aparte, pero que no deja de ser significativo la multiplicidad de servicios que se engloban dentro de este "cajón de sastre" que son las competencias impropias. Posteriormente, y tras diez años como letrada consistorial, actualmente desarrollo desde hace más de cinco años mi labor funcionarial como Subdirectora General de Régimen Jurídico en la Secretaría General Técnica del Área de Gobierno de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Madrid, donde he podido experimentar otra visión del Ayuntamiento, la gestión municipal desde dentro y vivir en primera persona las dificultades económicas que el gasto impropio implica en el presupuesto municipal. Mi posición privilegiada me hace ver la realidad municipal más allá del reflejo legal y doctrinal que tiene, y que espero poder plasmar en este trabajo.

Es palmario que en el análisis de esta materia no se pueden obviar las reformas legislativas que se han producido, no sólo con la modificación de la LBRL por la LRSAL en el año 2013, sino otras que han influido directamente en el objeto de estudio, como es la modificación del art. 135 de la Constitución (CE), la Ley de Economía Sostenible (LES) o la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), gran azote de los municipios, pues no hay duda que ha sido el aspecto económico el generador de todas las medidas de reformas legislativas, realizando una fotografía panorámica del origen, el desarrollo y la actual regulación de las competencias impropias de los municipios, tanto desde el punto de vista jurídico, como desde una visión práctica y real.

A lo anterior es necesario añadir el propio hecho de ser un tema realmente candente, pues no hay Pleno municipal de algún ayuntamiento español que en alguna de sus sesiones no existan iniciativas relativas a la reivindicación de la financiación de las competencias que impropiamente vienen ejerciendo, la necesidad de instar al Gobierno de la Nación la modificación del sistema de financiación local o la más que recomendable prioridad en el esclarecimiento de las competencias municipales, iniciativas que también se reproducen en el seno del Congreso y del Senado.

Por otro lado, y como siempre hay que buscar el lado positivo de las cosas, el haberme retrasado más de lo que me hubiera gustado en la finalización de este trabajo, me ha permitido tener un margen prudencial de más de ocho años para valorar realmente las reformas acometidas y realizar una crítica más fundamentada y real a lo realizado por el legislador español, máxime cuando es evidente que aún queda mucha reforma por hacer y es necesario aprender de los errores cometidos.

El presente trabajo lo he estructurado en siete capítulos, con un planteamiento y desarrollo que tiene una evolución *in crescendo,* donde partiendo de una base teórica necesaria, llega hasta la plasmación práctica de la realidad municipal más allá de las formulaciones legales, yendo de lo general a lo particular.

Los primeros capítulos (II y III) abordan una introducción general a la configuración competencial de las AAPP, analizando de una forma global y sin profundizar de forma abusiva en la estructura territorial del Estado español constituida por los tres niveles de gobierno –estatal, autonómico y local– y haciendo especial referencia a este último, sobre todo en lo ateniente a la planta local, para poder entender la correcta delimitación del ámbito competencial de cada uno de ellos. En este análisis no se pueden olvidar manifestaciones que inciden de forma indirecta en la configuración del régimen local español como es la crisis económica, la modificación del art. 135 de la CE o la figura de los estatutos de autonomía (EEAA) en la regulación de las competencias sobre el régimen local. Asimismo, realizo una breve referencia a los sistemas de gobierno local del Derecho comparado para ver las similitudes y diferencias con el sistema español y cómo han llevado a cabo los países vecinos las imposiciones europeas. Esta materia y contenido se dinamiza con estadísticas actualizadas que plasman, ya desde un momento inicial, un reflejo claro de la efectividad o no de lo pretendido con las modificaciones legislativas y la repercusión que tiene en el ámbito competencial, siendo consciente que es necesario partir de la base del problema para poder analizarlo de forma coherente y llegar a soluciones válidas. Y una vez realizada una visión global del panorama competencial español y en los países de nuestro entorno, analizo las competencias locales,

concretamente las competencias de los municipios y su problemática delimitación. Tras una primera referencia al principio de autonomía local y la merma que ha sufrido con la reforma de la LBRL por la LRSAL, altamente criticado y cuestionada en los tribunales, donde abordo los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia, reflejado en tablas que dinamizan la lectura, analizo brevemente cómo estaban configuradas dichas competencias antes de la mentada reforma y cómo la compleja planta local española dificulta una correcta prestación de los servicios, sirviendo de antesala para abordar el problema de las competencias impropias, tanto desde un punto de vista legal, como desde un punto de vista práctico.

Los capítulos siguientes (IV, V y VI), la parte más práctica y con una mayor carga de investigación, incluyen un enfoque global de la reforma local en España, su motivación y los estudios técnicos de la misma, entrando de lleno en las reformas legislativas del régimen local, que tras una primera aproximación a los términos generales de las novedades de la LBRL tras su modificación, se centra en el régimen competencial de los municipios, en la disminución de las competencias que tenían atribuidas y en la regulación actual de las competencias impropias, su nueva denominación y configuración respecto de la conceptualización y régimen que hasta ahora se tenía de ellas y requisitos para su aplicabilidad, abordando su posible delimitación desde varios prismas que reflejan la realidad práctica de estos entes. También hago un especial análisis de los factores económicos destacados de esta reforma, que han colocado a los municipios en una posición compleja y delicada para poder desarrollar sus competencias. Por último, el capítulo VII aúna las conclusiones de mi estudio, con los aspectos más críticos, una visión práctica de lo que pudo ser y no fue y una serie de recetas y alternativas posibles ante la actual situación competencial y de financiación de los municipios en España.

## 2. Preliminar

La organización territorial del Estado español en municipios, provincias y CCAA consagrado en el art. 137[1] de la Carta Magna, es la base de la actuación administrativa para el ejercicio de las competencias. De este modo, la existencia de tres niveles territoriales en el mapa español y el consecuente ejercicio por cada uno de ellos de las competencias que tienen directa o indirectamente atribuidas no siempre resulta tarea fácil en su delimitación, llevando en numerosas ocasiones a una actuación desordenada y generadora de duplicidades. Sin embargo, como es sobradamente conocido, en la distribución competencial que realiza la CE únicamente prevé la posible asunción de competencias por Estado y por las CCAA, a través de los mecanismos legalmente previstos, sin establecer dicha posibilidad respecto de los EELL, más allá del reconocimiento genérico de garantizar su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.

El sistema de distribución de competencias es un sistema que lleva implícito la distribución de poder en la actuación de cada AAPP, siendo lo deseable que se organice de forma que contribuya a situar cada competencia en el marco territorial más idóneo para

[1] El art. 137 de la CE dispone: "*El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses".*

su correcto desempeño y donde despliegue una mayor efectividad. Por ello, la configuración de las entidades locales y especialmente del municipio como garante y primer prestador de los servicios públicos demandados por la ciudadanía, ha llevado al desarrollo en las últimas décadas del ejercicio de competencias por estos que no siempre tenían atribuidas, incluso sin la existencia de título habilitante para ello, lo que ha dado lugar a la proliferación de duplicidades en el ejercicio competencial y el desarrollo de las denominadas competencias impropias por un lado, y la falta de financiación para su correcto desempeño por otro.

Parece evidente que esta "dificultad" en la correcta configuración competencial referido a la Administración local radica en la inexistencia de un reconocimiento constitucional de tales competencias, como si ocurre con el Estado o las CCAA –no digo nada nuevo–, difiriendo a estas últimas el papel competencial de los EELL, no habiéndose articulado demasiadas medidas para fijar y delimitar de una forma clara y contundente qué competencias han de ejercer los municipios. En efecto, la Constitución garantiza en el art. 137 a municipios, provincias y CCAA la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses[2], reconociendo de este modo una esfera de actuación a las corporaciones locales en la intervención de cuantos asuntos les puedan afectar, debiendo permitir a las mismas que tengan una parcela de decisión de carácter político, pues evidentemente no tienen potestad legislativa para incidir en ese desarrollo intervencionista de los asuntos públicos, pero que no siempre es fácil llevar a cabo. El reconocimiento competencial a los EELL viene regulado por la LBRL, que en el caso de los municipios enumera una serie de materias (art. 25.2) en la que el legislador, tanto estatal como autonómico, ha de reservar alguna competencia a estos, pero que no implica que sobre las mismas otras AAPP no puedan actuar. Por lo menos, con la modificación de la LBRL por la LRSAL, se ha modificado el citado apartado para hacer especial hincapié en que dichas competencias tienen el carácter de "propias" de los municipios, extremo que se omitía en la redacción anterior[3] si bien ello, pese a lo que se pueda pensar, no supone una mayor atribución competencial, sino todo lo contrario. Pero esta nueva matización en la LBRL sobre que las competencias son propias de los municipios no implica *per se*¸ a mi modo de ver, que se aclaren extremos sobre el reparto competencial entre los distintos niveles de gobierno, o que se vayan a evitar posibles duplicidades administrativas en el ejercicio de la mismas, pues al carecer los EELL de un reconocimiento constitucional de competencias siempre, en mayor o menor medida, va a depender del respeto que de la autonomía local haga el legislador estatal o autonómico, salvaguardando esa esfera de decisión de los asuntos que directamente le afecten. En cualquier caso, como muy gráficamente señala Sosa Wagner[4], en lo estructural, el legislador estatal fijará las bases, y el autonómico, el detalle, y en lo competencial, cada uno de dichos legisladores deberá determinar, al momento de ejercer sus funciones legislativas sobre las materias cuya

[2] En el capítulo II, del título VIII de la Constitución, bajo la rúbrica "*De la Administración Local",* se reitera la garantía de la autonomía de los municipios en el art. 140, se hace reconoce tanto la provincia como otras agrupaciones de municipios distintos a ésta y las islas en el art. 141 y se hace referencia a las haciendas locales en el art. 142.

[3]A lo largo del presente trabajo realizaré un estudio pormenorizado de las competencias de los municipios, así como de las modificaciones operadas en la LBRL, sirviendo las presentes pinceladas como un acercamiento global a la materia planteada.

[4]SOSA WAGNER, Francisco: "*Aproximación básica a las competencias locales".* Dir. PARADA VÁZQUEZ, Ramón y FERNÁNDEZ Rodríguez, Carmen: "*Las competencias locales".* Marcial Pons. Madrid, 2007. Pág. 17.

regulación tiene constitucionalmente confiadas, cuáles son los "intereses locales" existentes en la misma para que, aislados, sirvan de soporte a la atribución de la correspondiente competencia. Evidentemente este panorama general no ha impedido – ni impide– que hayan surgido problemas con el desarrollo de duplicidades administrativas y competencias impropias, extremo que se ha producido, entre otros motivos, por la existencia de las denominadas actividades complementarias que regulaba el ya derogado art. 28 de la LBRL y en un uso desordenado y no siempre controlado de la figura de la delegación de competencias.

Pero la anterior regulación se ha visto condicionada por la propia configuración del municipio como garante primario de determinados servicios, que por su proximidad al ciudadano y por la demanda directa que estos realizan, se ha visto obligado a la prestación de numerosos servicios cuya competencia no tiene atribuida. Esta demanda se comprueba cada vez más acrecentada, si cabe, al existir nuevos mecanismos de comunicación o, por lo menos, mecanismos más activos que permiten a los ayuntamientos hacerse eco real de los servicios demandados, tales como los presupuestos participativos, peticiones de información de los ciudadanos, fórmulas de iniciativa popular…etc. Dentro de este panorama general y primera aproximación no debemos olvidar la figura de la descentralización de determinadas competencias por parte de las CCAA en los municipios, que evidentemente también ha contribuido a la existencia de diversas AAPP que prestan los mismos servicios a los mismos ciudadanos, con la consecuente falta de eficiencia que ello supone, al menos a efectos económicos, habiéndose desvirtuado, en ocasiones, la esencia propia con la que la descentralización de competencias fue inicialmente concebida.

Esta situación se vuelve aún más compleja con las últimas modificaciones legislativas que, sin perjuicio de su afán esclarecedor en la delimitación de los ámbitos competenciales a ejercitar por las distintas Administraciones, no han hecho sino dificultar, en algunos campos, el desarrollo de tales competencias, o por lo menos han requerido una ardua labor interpretativa. El motivo principal de esta consecuencia es, desde mi punto de vista, que la intención directa del legislador en modo alguno se ha sustentado sobre una labor esclarecedora, sino que se ha fundamentado casi exclusivamente (por no decir exclusiva y únicamente) en razones de índole económica, perdiendo de este modo una estupenda oportunidad de realizar una verdadera reorganización competencial que efectivamente revierta en un nuevo modelo organizado, estructurado y sin duplicidades administrativas y que finalmente se ha plasmado en ciertos "parches" que no siempre resuelven las situaciones creadas. Este condicionante de primar el ahorro sobre la mejora ha hecho que primigenias intenciones de una verdadera reordenación competencial entre los tres niveles de gobierno existentes en España tras la promulgación de la Constitución de 1978, se haya visto finalmente superada por medidas dirigidas al cumplimiento de unos parámetros económicos de eficiencia, sostenibilidad y ahorro impuestos desde instituciones europeas.

Es muy conocida la afirmación que recoge la LBRL que el municipio es el ente básico y primario de participación ciudadana. Por eso mismo es también el lugar en el que los problemas y la demanda de servicios para cubrir los mismos se ven de una manera más nítida, constituyendo el nivel de gobierno que debe acudir con más inmediatez a su solución. Sin embargo, el problema no radica únicamente en una posible carencia de título habilitante para el ejercicio de dicha competencia, a pesar de lo cual –insisto– se presta el

servicio público, sino que también lleva aparejado una necesidad de disposición económica de parte del presupuesto municipal, siendo ese el mayor escollo para una correcta actuación administrativa. Para que esta actuación competencial de los municipios funcione y despliegue una mayor efectividad, es necesario que descanse sobre el reconocimiento de un sólido y respetado principio de autonomía local, es decir, que se permita a la corporación local tener una amplia esfera de decisión en aquellos asuntos que le afectan de forma directa. Sin embargo, las modificaciones legislativas han hecho que, en lugar de primar esa autonomía necesaria y constitucionalmente garantizada, prevalezca el criterio económico en el ejercicio competencial, lo que ha supuesto una clara merma de la autonomía local; prueba de ello ha sido el conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2.343 municipios y varios recursos de inconstitucionalidad que tendré ocasión de analizar a lo largo de este trabajo.

Ante esta situación global y para poder buscar posibles soluciones a los problemas existentes, es necesario hacer un viaje sobre la originaria configuración constitucional de la distribución de competencias entre los distintos niveles de gobierno, abordando el análisis de la actual configuración de las competencias de los municipios, para entender cómo se ha llegado a la configuración de las denominadas competencias impropias y cómo el devenir de los acontecimientos de crisis económica y medidas de ajuste han influido de una manera tan exacerbada en el ejercicio competencial de los municipios, haciendo primar un estado económico frente a un estado social y democrático de Derecho como propugna el primer artículo de la Carta Magna[5].

## 3. Objetivos y metodología

A lo largo de las últimas décadas y derivado de la configuración descentralizadora que la Constitución de 1978 consagró en España a través de la existencia de tres niveles de gobierno diferenciados y la instauración del estado de las autonomías, se ha venido desarrollando una actividad competencial por parte de las AAPP en el ámbito local que no siempre ha dado lugar a criterios coordinados y eficientes, generando de este modo las denominadas competencias impropias ejercidas por una gran parte de los municipios españoles.

Con el presente trabajo de investigación pretendo, siempre desde una perspectiva humilde y advirtiendo de antemano las abundantes y plurales manifestaciones existentes en la materia, así como las implicaciones que ésta tiene en diversas esferas de la actuación administrativa, hacer un viaje por la distribución de competencias en el ámbito local y los principios que presiden la misma, para poder llegar a desgranar en qué consisten las competencias impropias de los municipios, su materialización práctica a través de ejemplos concretos con diversos parámetros de medición, su repercusión económica traducida en el gasto "no obligatorio" y qué medidas se están articulando para que su prestación, si procede, sea lo más eficiente posible, unido a posibles soluciones ante la realidad municipal existente. Para ello es necesario partir del origen mismo de la cuestión controvertida, esto es, de una compleja distribución territorial y una fragmentada y

[5] El artículo 1.1 de la Constitución establece que "*España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político".*

abundante planta local que dificulta un desarrollo ordenado, eficiente y coherente de las competencias municipales.

Pretendo desarrollar una visión clara y práctica de cómo a lo largo de las últimas décadas se han venido desarrollando por lo entes locales el ejercicio de competencias que ni tan si quiera tenían atribuidas, derivado, entre otros motivos, por la demanda ciudadana de una pluralidad de servicios públicos y la concepción del municipio por parte de los mismos como el principal garante y prestador de tales servicios, demanda que se va haciendo más exigente ante un mundo cada vez más globalizado en el que nos encontramos, donde los parámetros de calidad y eficiencia se hacen más patentes. Para conseguir entender por qué es tan complejo definir una esfera competencial propia de los municipios, es preciso partir de la base de cómo se reparten entre el Estado y las CCAA las competencias en materia de régimen local bajo el prisma constitucional, qué papel preponderante juegan los estatutos de autonomía (EEAA) en el reconocimiento de las competencias municipales, la intervención de la legislación básica y sectorial, y cómo la compleja planta local dificulta una actuación administrativa eficiente, tanto económicamente como de facto.

Esta labor de investigación se ha visto condicionada por la crisis económica que arrancó en el año 2007 y que ha desembocado en numerosas reformas legislativas que, de forma directa o indirecta, han incidido en el régimen local. La más importante y que afecta de forma directa a la materia de estudio es la LRSAL, pero la motivación de la misma, como claramente adelanta su preámbulo, está en la modificación del art. 135 de la CE, que consagra constitucionalmente el principio de estabilidad presupuestaria. Todas estas modificaciones, con mayor o menor acierto inciden en el régimen competencial local, además de las implicaciones en otras esferas del ámbito local. El transcurso de más de ocho años desde la promulgación de la LRSAL también va a ayudar a ver con cierta perspectiva el efecto real que está teniendo, más allá de las pretensiones teóricas del legislador.

Lo que persigo con este trabajo es lograr alcanzar una depuración conceptual de las competencias que tienen los municipios y de las que no tienen directamente atribuidas pero que, sin embargo, prestan a la ciudadanía, conformando las competencias impropias, término en el que insisto por considerarlo el más aceptado, a pesar de ser consciente de la crítica existente en torno al mismo y sobre lo que más adelante tendré ocasión de pronunciarme. Ahondar en la vertiente práctica que estas competencias suponen para los municipios; complicaciones reales con las que cada ayuntamiento se encuentra para poder prestar servicios respecto de los que ni tiene título habilitante, ni dotación económica para desarrollarla. Asimismo, y directamente relacionado con lo anterior, pretendo llegar a una delimitación concreta de lo que el gasto impropio supone para las arcas municipales y la incidencia que tiene sobre el gasto público global, intentando dar ciertas soluciones prácticas a los problemas planteados.

La metodología utilizada para la realización del presente trabajo es la combinación de criterios tanto teóricos como prácticos, que se reflejan en estadísticas, tablas y datos relevantes que ayudan a comprender mejor algunos aspectos de la actuación en el ámbito local. Para un completo conocimiento en la materia entiendo necesario la conjunción no sólo de elementos estrictamente jurídicos que se encuadran más en una concepción teórica o académica de la materia, sino que considero necesario complementarlo con la realidad

a la que los municipios se enfrentan a diario para llevar a cabo su actividad administrativa y de prestación de servicio público; contraponer lo legal a lo real, lo académico a lo práctico lo considero esencial para obtener conclusiones satisfactorias. Pues difícilmente se puede llegar a una solución real y práctica de los problemas jurídicos existentes y sobre los que se pretende legislar sin conocer de primera mano las dificultades a las que los municipios se enfrentan a diario.

Por ello, desde esta inquietud y siempre desde un punto de vista humilde y constructivo, pretendo realizar un análisis de esta materia, abordando todos los ámbitos e implicaciones que afectan al desenvolvimiento y configuración jurídica de las competencias impropias, con la intención de poder llegar a conclusiones prácticas y soluciones posibles que brinden a los municipios la oportunidad de ser más eficaces y mejores prestadores de servicios públicos.

## *CAPÍTULO II: LA COMPLEJA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS COMO ORIGEN DE LA PROBLEMÁTICA VIGENTE*

### 1. Aproximación al sistema español de organización administrativa: la Constitución española, el estado de las autonomías y la planta local

El análisis y estudio del régimen de distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno que hay en España para de este modo llegar a una visión nítida de cuáles son las competencias de los EELL, en especial de los municipios, y poder abordar el problema de las competencias impropias, parte del necesario conocimiento de la estructura territorial del Estado español y las consecuencias que ello tiene en esta materia.

Es evidente que la promulgación de la Constitución de 1978, en lo que a la organización territorial del Estado español se refiere, supuso una profunda transformación respecto del régimen anterior, pasando de un estado unitario y centralista al denominado estado de las autonomías, caracterizado por la descentralización, consagrando la Carta Magna este principio como base de actuación de la Administración pública[6]. Las técnicas jurídicas de descentralización van a jugar un papel muy decisivo en la nueva organización territorial y van a incidir directamente en la distribución competencial entre AAPP[7]. Sin embargo, la configuración de un sistema descentralizado no está exento de dificultades reales a la hora de llevar a cabo un completo ejercicio competencial, y me explico. La finalidad última de la descentralización radica, a mi modo de ver, en intentar lograr una mayor eficiencia en la organización administrativa, permitiendo que aquella Administración que se considere más adecuada para la prestación de un determinado servicio sea la que realmente la lleve a efecto, en aras de una correcta actuación administrativa y siempre dentro de los límites que marca la Constitución y las leyes. En la actualidad, la existencia de mayores demandas de nuevos servicios por la ciudadanía se encuadra dentro de un proceso de modernización, evolución y democratización de nuestra sociedad y pivotan, especialmente, sobre la Administración más próxima al ciudadano, es decir, la Administración local. Sin embargo, no se le está dotando ni jurídica, ni económicamente, de los medios necesarios para llevarlo a cabo. Cuando hablamos de la descentralización como trasvase competencial, la realidad ha demostrado que el mismo se ha producido casi exclusivamente –en términos legales– en transferencia de competencias entre el Estado y las CCAA, sin que la Administración local haya sido receptora de las mismas, aunque eso no implica que no haya desarrollado competencias y prestado servicios sino que, por el contrario, han seguido creciendo.

Esta realidad ha supuesto, a efectos prácticos, que una primigenia configuración de la estructura territorial española no se haya visto compensada con una adecuada distribución de competencias en cada uno de los niveles de actuación para un completo desarrollo de su funcionalidad. A dicha situación considero habría que añadir otros factores que han

[6] El art. 103.1 de la CE dispone "*La Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho".*

[7] CALONGE, Antonio, GARCÍA, J. Antonio y GONZÁLEZ, Teodosio: "*Autonomías y Municipios. Descentralización y coordinación de competencias".* Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid.1995. Pág. 9.

podido dificultar la actuación a tres niveles territoriales como son los vestigios de las raíces históricas, la abierta configuración de la estructura territorial, la compleja articulación de la planta local, las pretensiones extralimitadas de asunción de competencias por algunas CCAA en sus respectivos EEAA y el problema económico de la financiación, más acusado a nivel local que a nivel autonómico, a pesar de ser la Administración local la más cumplidora en términos económicos y presupuestarios. También es preciso adelantar que la Constitución fija unos principios y normas imperativas que han de ser respetadas en la configuración del modelo territorial, pero sin embargo deja el desarrollo o puesta en marcha de este modelo y su concreta realización en manos del principio dispositivo, de lo que cada territorio "decida hacer", respetando en todo caso –por lo menos en teoría– los parámetros y condiciones constitucionalmente fijados y consagrándose, de este modo, un modelo territorial "abierto" en su formulación, y sienta las bases para su desarrollo, pero dicho desarrollo se irá fraguando posteriormente.

No es necesario remontarse a los inicios de la contemporaneidad para poder entender la realidad más inmediatamente anterior a la actual configuración territorial, ciñéndome al período constitucional y a los factores que han sido determinantes para llegar al actual régimen[8]. El Estado español ha tardado unos dos siglos en configurarse tal y como hoy lo conocemos y ha supuesto una ardua labor. El hito más destacable de la Constitución de 1978, en lo que a la organización territorial se refiere, es la introducción dentro del entramado de entes existentes un tercer nivel territorial, un nuevo actor político, las CCAA. Sobre la base del sistema instaurado en la Constitución de 1812 pero con un afán claramente descentralizador, se articulan tres niveles de gobierno y la distribución de competencias entre los mismos para una correcta gestión administrativa de los intereses de los ciudadanos, acercando la Administración al ciudadano, para de ese modo resolver de una forma eficaz y racional los problemas allí donde más próximamente se presentan.

Somos muy dados es España a intentar ponerle "nombre a las cosas", de ahí que una de las aspiraciones iniciales por los expertos en la materia fuera intentar encuadrar el sistema constitucionalmente consagrado en una de las tipologías hasta entonces existentes. Pero más allá de las distintas teorías nominalistas, lo que es evidente, como advierten varios autores[9], es que la nueva configuración de tres niveles de gobierno como un sistema territorial abierto, lleva implícito la existencia de varias entidades públicas y el necesario establecimiento de mecanismos de coordinación entre ellas, pues hasta este momento, la existencia de un único sujeto que aglutinaba todo el poder, el Estado, impedía –por definición– la existencia de cualquier relación intersubjetiva. Este panorama cambia con la nueva estructura territorial y el surgimiento del denominado estado de las autonomías,

[8] Sin perjuicio de no realizar un estudio histórico de los antecedentes más remotos de la configuración territorial española, destacar en esta materia el artículo realizado por PÉREZ RODRÍGUEZ, Ana Cristina: "*La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo".* Revistas de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época. (REALA) nº1. Enero –junio 2014. Igualmente es ilustrativo el trabajo realizado por AMORES BONILLA, Pedro Antonio: "*La estructura territorial del Estado español*". Clío 38. 2012. http://clio.rediris.es así como el artículo de GIMENEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: "*Autoritarismo y modernización de la Administración pública española durante el franquismo".* Revistas de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época. (REALA) nº1. Enero –junio 2014. Todos ellos recogen una abundante bibliografía sobre la historia administrativa de España con especial referencia a la administración y organización local.

[9] CALONGE, Antonio, GARCÍA, J. Antonio y GONZÁLEZ, Teodosio: "*Autonomías y Municipios. Descentralización y coordinación de competencias".* Ob. Cit. Págs. 29-31.

debiendo ponerse en juego los mecanismos necesarios para una correcta coordinación entre ellos, donde los principios de autonomía y unidad de la Nación española adquieren un papel protagonista.

De este principio de unidad se deduce que el estado de las autonomías implica la creación de unos entes supraprovinciales que, sin renunciar a su potestad política, no disfrutan de la soberanía, o no deberían disfrutarla, cuestión que como es sabido está suponiendo una fricción en España y, por ello, no pueden poner en peligro la unidad del ente estatal al que pertenecen, no disponiendo del derecho de autodeterminación[10]. Es indudable que en esta estructura territorial donde existen distintos niveles de actuación, con distinto perfil competencial y diferente modulación de la autonomía (ya sea política o administrativa) para el ejercicio de sus competencias, la coordinación se vuelve un agente primordial para la correcta consecución de objetivos reales. Sin embargo, se puede decir que la Constitución no se ha preocupado en demasía de regular las relaciones entre Estado, CCAA y EELL, ya que no establece criterios concretos de articulación entre las distintas Administraciones más allá de aludir su necesaria existencia. Por lo anterior, sin perjuicio de la formulación de los principios consagrados en el art. 103 de la CE, y alguna otra mención genérica que subyace del texto constitucional, será principalmente la LBRL[11] quien fijará esas pautas de coordinación en el ámbito local, junto con los respectivos EEAA de las CCAA que regulan las relaciones entre las mismas y los EELL. Esta coordinación se hace más demandada en los tiempos actuales, por las medidas de estabilidad presupuestaria y eficiencia administrativa, donde la labor de coordinación se torna, si cabe, más necesaria y el reflejo directo estará en las competencias que las distintas AAPP tienen atribuidas y los servicios que las mismas han de prestar a la ciudadanía.

Ahora bien, pretender analizar el estado de las autonomías en profundidad, el contexto histórico-político en el que se desarrolló y las actuaciones posteriores que derivaron en los pactos autonómicos y los distintos EEAA supondría, por sí sola, una materia propia de una tesis doctoral. No es esa mi intención, entre otros motivos porque el presente trabajo está centrado en el ámbito local. Sin embargo, es cierto que no se puede pretender analizar las competencias de los municipios sin contar con la figura de las CCAA, ya que será la legislación de régimen local que apruebe el Estado y más concretamente las CCAA, en virtud del reconocimiento en sus respectivos EEAA, y su ulterior desarrollo mediante la legislación sectorial, quienes realizarán ese reconocimiento competencial. Por ello, la figura de las CCAA en este proceso se torna necesaria. La CE no dejó cerrada la configuración definitiva de la organización territorial del Estado y tampoco el régimen competencial a atribuir a cada una de ellas; prueba de ello son los distintos avatares y actuaciones asimétricas en las que se tradujo el acceso a la autonomía de las distintas CCAA, que si bien comenzó con una distinta atribución competencial a las autonomía, terminaría equilibrándose con los Acuerdos Autonómicos de 1992, que ampliaron las competencias de las comunidades del artículo 143, y que daría lugar a la aprobación de

[10] Está a la orden del día las reivindicaciones de algunas CCAA, en particular la catalana, a tener ese derecho a la autodeterminación que supone, como ya ha tenido ocasión de manifestar el TC, una confrontación de los principios constitucionalmente garantizados.

[11] El art.10.1 de la LBRL establece que "*La Administración Local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto de los ámbitos competenciales respectivos".*

la Ley Orgánica 9/1992 de transferencia de competencias a estas comunidades [12]. Por lo demás, hoy en día el estado de las autonomías se ha convertido en un tema de debate tanto político como social, cuestionándose por algunas formaciones políticas la procedencia de su existencia, si bien no debemos olvidar las previsiones constitucionales mínimas de necesario respeto de las peculiaridades históricas y culturales de cada territorio; hay que reconocer y respetar la diversidad, pero siempre desde el prisma de la unidad nacional. Para eso están los principios de autonomía –que no de autodeterminación– de los distintos entes públicos, para asegurar una esfera de actuación propia, personal, por ellos definida pero necesariamente dentro de los parámetros legales fijados por la Constitución.

Por lo demás, el proceso de reformas estatutarias iniciado a partir del año 2006 ha sido el origen de ciertas preocupaciones por parte de algún sector doctrinal ante un posible intento de fraccionamiento de la estructura territorial. El desafío soberanista catalán y las corrientes políticas cada vez más independentistas en algunos sectores, cuya plasmación ha sido evidente en la XIV legislatura española[13], no pueden hacer temblar la configuración del Estado español. La sentencia sobre el Estatuto catalán[14] y los criterios mantenidos por el TC dan una muestra, a mi juicio, de los mecanismos de defensa de la estructura territorial.

Y dentro de este esquema territorial diseñado por la CE, y más allá de los principios rectores de la actuación administrativa consagrados en el art.103.1[15], es necesario tener en cuenta la propia configuración del Estado como parámetro de la actuación competencial. No debemos olvidar que la actual configuración del modelo de prestación de servicios con el consecuente ejercicio competencial que ello conlleva, parte de la consagración constitucional de España como un estado social y democrático de Derecho. Y junto a la configuración del estado social y democrático, es necesario ahondar en la propia esencia de la actuación administrativa y especialmente en la esfera local, como es el reconocimiento de una autonomía de actuación suficiente para poder realizar ese desempeño efectivo de competencias. El principio de autonomía local es el bastón de mando que la Carta Magna ha empuñado para otorgar a los EELL ese tan añorado ámbito competencial; lo significa todo y nada a la vez. Porque no basta con realizar un férreo reconocimiento al principio de autonomía local y a la garantía institucional de la misma, estableciendo unos mecanismos de defensa ante una posible vulneración, o mejor dicho, un no respeto a dicho principio. La falta de reconocimiento expreso por la Constitución de una esfera competencial en el ámbito local, aunque hubiera sido en una mínima esencia admitiendo un desarrollo ulterior por los EEAA y las leyes de régimen local autonómicas como efectivamente se ha producido, dificulta notablemente su delimitación, ya que al no deducirse de la lectura del texto constitucional tienen que ser objeto de una interpretación indudablemente más compleja como se verá a lo largo de este trabajo.

---

[12] Materia analizada por FERRARO GARCÍA, Francisco José: "*El Estado abierto del Estado de las autonomías".* Artículo publicado en el nº10 Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías.". Edita: Caja Rural Intermediterrámea, Sdad. Coop. Cdto - Producido por: Fundación Cajamar. 2006. Pág.14.

[13] La XIV legislatura de España comenzó el 3 de diciembre de 2019, tras la celebración de elecciones el 10 de noviembre de 2019.

[14] Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio.

[15]Recordar que tales principios son la eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación.

### 1.1. La descentralización de competencias y el Pacto local

Es difícilmente compresible el análisis de la distribución de competencias entre distintos niveles territoriales sin la figura jurídica de la descentralización, que se erige como principio vertebrador de este mecanismo de ejercicio competencial. La descentralización, desde un punto de vista terminológico, supone traslado de competencias entre AAPP distintas, tanto del Estado a las CCAA, como de estas a los EELL.

Sin perjuicio de las matizaciones terminológicas y las distintas clasificaciones que se pueden dar[16], la idea de descentralización de servicios tiene como base y fundamento la eficacia en la prestación de los mismos, donde en la esfera local tiene una mayor proyección. Y es que las EELL, y en especial los ayuntamientos, constituyen el ámbito más idóneo para la prestación de servicios al ser las Administraciones más cercanas al ciudadano. La nota de cercanía la reviste de tal particularidad que no puede ser ajena a la organización territorial. Ahora bien, la Constitución no garantiza un ámbito competencial concreto a los EELL, sino que garantiza únicamente la autonomía e intervención en la gestión de aquellos asuntos que sean de su interés. Es por tanto necesario, para alcanzar ese grado de eficacia en la prestación de servicios, la atribución de un campo de actuación a los EELL para lograrlo. Ya la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL) puso de relieve en su Preámbulo la estrecha conexión entre descentralización y eficacia al disponer que las "entidades locales investidas de competencias efectivas permite una administración eficaz y próxima al ciudadano*".*

Como señala Iglesias Martín[17] el principio de descentralización responde a un criterio de racionalización y optimización de la competencia, pretendiendo una mayor eficacia de la gestión pública, pero también una mayor democratización de la Administración, en la medida que la descentralización supone un mayor acercamiento al ciudadano y una más fácil participación de este en los asuntos públicos (art. 23 CE). Ahora bien, la propia evolución ha puesto de relieve la imposibilidad práctica de separar y distinguir, con cierta nitidez, los intereses públicos de cada una de las diversas colectividades en que se estructura la planta territorial del Estado.

En el ámbito español, esta posible descentralización de competencias de las CCAA a los EELL y en especial a los municipios, para esa búsqueda de la eficacia en la prestación de los servicios debe entenderse dentro de un marco más general que ha sido el denominado "Pacto local" o "segunda descentralización". Al utilizar esta denominación, como señala Galán Galán[18], se realiza un paralelismo entre lo que sería la "primera descentralización" (el proceso de creación de las CCAA), con el consiguiente traslado de competencias estatales, y esta otra "segunda descentralización", entendida como un nuevo proceso de traslación de esas competencias autonómicas a los gobiernos locales.

---

[16] Por todas, PARADA VÁZQUEZ, Ramón. "*Derecho Administrativo II. Organización y empleo público.* Marcial Pons. Madrid. 2010. Págs. 46-49.

[17]IGLESIAS MARTÍN, Antonio: "*Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales".* Editorial Ariel. Barcelona, 2002. Pág. 150.

[18] GALÁN GALÁN, Alfredo. "*La descentralización de competencias autonómicas y el Pacto Local".* Págs. 22-50. Dentro de la obra *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid".* VV.AA. GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano (Dirs): Huygens editorial. Barcelona, 2009. Pág. 23.

Este "Pacto local" perseguía una triple finalidad[19]: la mejora de las competencias, la mejora de la financiación de los EELL y una tercera de carácter político-institucional, relativa al conjunto de modificaciones que deben introducirse en el diseño de los gobiernos locales con la intención última de fortalecer su posición institucional. Es desde esta última perspectiva que deben valorarse algunas de las medidas que se han ido adoptando en los últimos años: refuerzo de la división de poderes en el interior de los municipios, introducción de la cuestión de confianza, previsión del acceso directo de los entes locales ante el Tribunal Constitucional o compromiso de lucha contra el transfuguismo político, entre otras. Sin embargo y a pesar de los múltiples intentos realizados, visto con perspectiva, no se puede decir que las intenciones hayan dado verdadero fruto, entre otros motivos por tratarse la materia de régimen local de una competencia compartida, lo que provoca que ninguno de estos dos actores políticos (Estado y CCAA) posea en solitario la competencia necesaria para la adopción de todas las medidas que son precisas para alcanzar aquella finalidad, siendo necesaria la intervención de los dos.

En cualquier caso, como añade Galán Galán[20], la finalidad perseguida por el mismo es ofrecer una adecuada respuesta a carencias de los gobiernos locales. Estas carencias son fundamentalmente dos; la primera es de tipo competencial: es preciso una atribución de competencias a los entes locales nítida y que, además, sea suficiente. La segunda es de carácter financiero: proporcionar los recursos necesarios a los gobiernos locales para que puedan prestar los servicios y las funciones que el ejercicio de estas competencias supone. Sin embargo, estas afirmaciones no son novedosas. Las carencias denunciadas son, lamentablemente, males crónicos de nuestro mundo local reiteradamente denunciados y que persisten a día de hoy.

Y derivado de lo anterior llegamos a otra realidad; la denominada descentralización económica o financiera, agudizada y estudiada de una forma más intensa en los últimos años por el devenir de los acontecimientos derivados de la crisis económica. No es comprensible una descentralización de servicios –atribución competencial– sin el consiguiente respaldo económico para su desarrollo. Ese ha sido el principal escollo con el que los gobiernos locales se han enfrentado para el desarrollo de las competencias descentralizadas, que ha dado lugar a la insuficiencia municipal para atender los servicios reclamados por los ciudadanos por un lado y a la generación del denominado gasto impropio por otro, extremos que en modo alguno puede ser obviados.

Por ello, este doble proceso de descentralización competencial y financiera ha ido en paralelo, quizá más desarrollado el primero y más deficitario el segundo, constatando las enormes dificultades de acuerdo y las constantes revisiones y reformas. La búsqueda de un modelo que resulte lo más cohesionado y eficiente posible con la participación de distintas AAPP en su desarrollo no siempre resulta fácil, al existir intereses contrapuestos que inevitablemente se agudizan en tiempos de insuficiencia económica.

---

[19] Manuel Cobo Vega, Vicealcalde del Ayuntamiento de Madrid, hace estas y otras consideraciones en el prólogo del libro *"La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid".* VV.AA. GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano (Dirs): Huygens editorial. Barcelona, 2009. Pág. 16-17.

[20] GALÁN GALÁN, Alfredo. "*La descentralización de competencias autonómicas y el Pacto Local".* Ob. Cit. Págs. 22-50.

### 1.2. La planta local: mapa municipal a 2021, su problemática

Posicionándonos ya en la parte más directamente relacionada con el objeto principal del estudio, uno de los mayores problemas que incide directamente en el desarrollo competencial por los EELL es la actual y compleja estructura de la Administración local. La configuración de la planta local y cualquier posible reforma sobre la misma tiene evidentes conexiones con la asignación de competencias locales, en especial municipales, en la forma prevista en la LBRL, que hace que competencias y estructura local vayan necesariamente de la mano. Pero la complejidad no implica desentendimiento, sino que es necesario poner en marcha mecanismos que contribuyan a un irreversible aumento de la fragmentación del mapa local que termine condenado a la imposibilidad real de la adecuada prestación de servicios en gran parte de los municipios españoles.

Cuando hablo de planta local me estoy refiriendo a todos los EELL, de diversa índole, que conforman la Administración local. Ahora bien, y como señala Velasco Caballero[21], la Constitución contiene una opción primaria y elemental sobre la planta local: la centralidad del municipio en el conjunto del sistema territorial local. La centralidad municipal resulta con claridad tanto de su regulación directa (art. 140 CE) como, indirectamente, de la regulación de las provincias, que son "agrupaciones municipales" (art. 141.1 CE), y de la simple previsión de otras EELL, que también resultan necesariamente de la "agrupación de municipios" (art. 141.3 CE). El municipio es el eje de la planta local y las demás entidades locales giran a su alrededor. La anterior manifestación hace que los principales debates que siempre han estado abiertos sobre la necesaria reforma de la planta local hayan girado, fundamentalmente y casi exclusivamente, sobre la figura del municipio; debates que se han reabierto de manera notable en los últimos años.

El elevadísimo número de pequeños municipios existentes en España es, sin duda, una de las aspiraciones modificativas que se ha puesto patente a lo largo de los últimos años. Y más aún, el elevado número de entes locales menores que ni tan si quiera llegan a la condición territorial de municipio también condicionan la composición de la Administración local. Ahora bien, a mi modo de ver, el problema no es sólo el volumen de municipios, que evidentemente puede constituir un inconveniente para la correcta prestación de los servicios públicos de una manera eficiente y coordinada, sino la población existente en virtud del tamaño del municipio, que es lo que hace que España presente un mapa local fragmentado y con una enorme diversidad municipal en términos territoriales, demográficos y económicos.

Al margen de los municipios, sobre los que incidiré de forma directa, para ser rigurosa y hacer un estudio completo, es necesario ubicar en el mapa local no sólo a los municipios sino a los restantes EELL que conforman la Administración local. El nivel de gobierno local se caracteriza por estar compuesto de una pluralidad de entes de diferente ámbito territorial, inferiores y superiores al municipio, así como regímenes municipales

[21] VELASCO CABALLERO, Francisco: "*La planta local de España: criterios para la toma de decisiones".* Anuario de derecho Municipal. Número 4, 2011. Págs. 25-54. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona Buenos Aires, 2011, Pág. 37.

especiales, con diferente regulación constitucional, estatuaria y legal, lo que revierte en la complejidad de la Administración local[22].

Para dar una perspectiva global y tener un conocimiento del volumen de estas otras EELL que son sujetos intervinientes activos del mapa local, adjunto una relación de los entes inscritos en el Registro de Entidades locales, actualizada a 1 de enero de 2021[23].

**Entidades inscritas en el Registro de Entidades locales**

| CCAA | Mun | Pro | Isla | Eatim | Manc | Comar | AM | Otras | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Andalucía | 786 | 8 | - | 34 | 82 | - | - | 1 | 911 |
| Aragón | 731 | 3 | - | 43 | 35 | 33 | - | 2 | 847 |
| Asturias, Principado | 78 | 1 | - | 39 | 16 | - | - | 2 | 136 |
| Balears, Illes | 67 | 1 | 4 | 1 | 7 | - | - | - | 80 |
| Canarias | 88 | 2 | 7 | - | 14 | - | - | 4 | 115 |
| Cantabria | 102 | 1 | - | 518 | 22 | - | - | - | 643 |
| Castilla y León | 2.248 | 9 | - | 2.216 | 240 | 1 | - | 27 | 4.741 |
| Castilla-La Mancha | 919 | 5 | - | 42 | 12 | - | - | 2 | 980 |
| Cataluña | 947 | 4 | - | 65 | 78 | 42 | 1 | - | 1.137 |
| Ciudad de Ceuta | 1 | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Ciudad de Melilla | 1 | - | - | - | - | - | - | - | 1 |
| Comunitat Valenciana | 542 | 3 | - | 7 | 62 | - | 2 | - | 616 |
| Extremadura | 388 | 2 | - | 22 | 58 | - | - | 4 | 474 |
| Galicia | 313 | 4 | - | 9 | 39 | - | - | - | 365 |
| Madrid, Comunidad de | 179 | 1 | - | 2 | 54 | - | - | - | 236 |
| Murcia, Región de | 45 | 1 | - | - | 8 | - | - | - | 54 |

[22] Como pequeño apunte destacar que la Constitución no hace mención expresa alguna a entidades de carácter supra o inframunicipal diferentes al municipio, la provincia y la isla, lo que ya *per se* implica un distinto régimen de su reconocimiento o procedimiento de creación. Asimismo, advertir que en la actual redacción de la LBRL dada por la LRSAL el legislador ha optado por privar a las entidades locales menores existentes de su caracterización como entidad local con personalidad jurídica propia, diferenciada del municipio en el que se incardina. No obstante, se incluyen en el estudio realizado por entenderlo necesario para una correcta comprensión de la realidad local.

[23] Las referencias son: Mun=Municipio; Pro=Provincia; Isla=Isla; Eatim=Entidad de ámbito inferior al municipio; Manc=Mancomunidad de municipios; Comar=Comarca; AM=Área Metropolitana; Otras= otras entidades locales tales como consorcios o comunidades.

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Navarra, Com. Foral | 272 | 1 | - | 346 | 62 | - | - | 4 | 685 |
| País Vasco | 251 | 3 | - | 341 | 38 | 7 | - | 2 | 642 |
| Rioja, La | 174 | 1 | - | 4 | 29 | - | - | 1 | 209 |
| TOTAL | 8.132 | 50 | 11 | 3.689 | 856 | 83 | 3 | 49 | 12.873 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, consultado a fecha 1 de enero de 2021. http://ssweb.seap.minhap.es/REL/. Actualmente Ministerio de Política Territorial y Función Pública, si bien la página con los datos del registro siguen reflejando el anterior Ministerio.

Solo con echar un simple vistazo a este cuadro se observan datos bastante llamativos, principalmente por el volumen, que pueden ayudar a comprender esta necesidad de reforma de la planta local, no ya desde el punto de vista de eficiencia económica –que también– sino por una eficiencia administrativa que se debe traducir en una coordinada y adecuada prestación de servicios públicos por parte de todas las entidades locales. Pero, a su vez, el complejo entramado de entidades unido a la diversidad y peculiaridades propias de las provincias, CCAA y sobre todo de los municipios integrantes de las mismas, evidencian que la reforma de la estructura local española es compleja.

| CCAA | Nº EELL | % SOBRE EL GLOBAL PAIS |
|---|---|---|
| Andalucía | 911 | 7,08% |
| Aragón | 847 | 6,58% |
| Asturias, Principado | 136 | 1,06% |
| Balears, Illes | 80 | 0,62% |
| Canarias | 115 | 0,89% |
| Cantabria | 643 | 4,99% |
| Castilla y León | 4.741 | 36,83% |
| Castilla-La Mancha | 980 | 7,61% |
| Cataluña | 1.137 | 8,83% |
| Ciudad de Ceuta | 1 | 0,007% |
| Ciudad de Melilla | 1 | 0,007% |
| Comunitat Valenciana | 616 | 4,79% |
| Extremadura | 474 | 3,69% |
| Galicia | 365 | 2,83% |
| Madrid, Comunidad de | 236 | 1,83% |
| Murcia, Región de | 54 | 0,42% |
| Navarra, Com. Foral | 685 | 5,32% |
| País Vasco | 642 | 4,99% |
| Rioja, La | 209 | 1,62% |
| TOTAL | 12.873 | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, consultado a fecha 1 de enero de 2021.

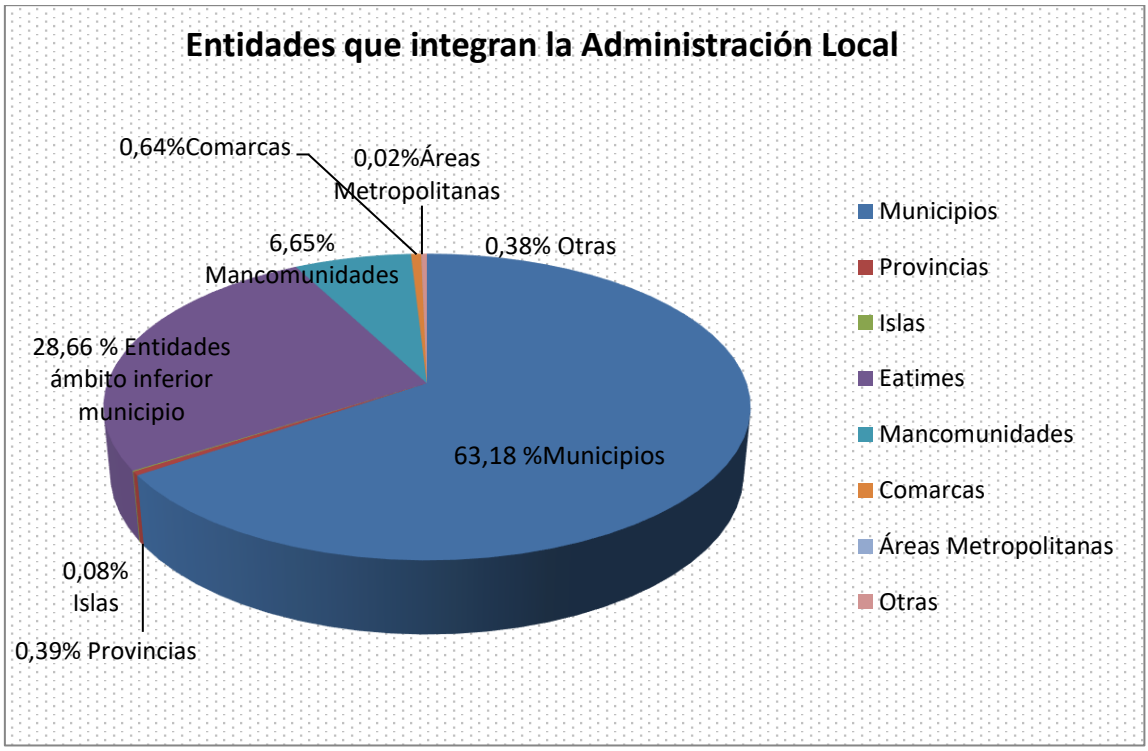
Dentro de este mapa local se observa, por ejemplo, como Castilla y León aglutina el 36,83% de los EELL que hay en España, dato absolutamente apabullante. Es decir, una sola CCAA de las 17 que conforman el mapa de España tiene dentro de su territorio (en una extensión de 94.224 km2) más de una tercera parte de todos los entes que integran la Administración local, concentrando casi la cuarta parte de los municipios de España y con un número equivalente de municipios como de entidades locales de ámbito inferior al mismo. Más del 97% de sus municipios tienen una población inferior a 5.000 habitantes y la cuarta parte de ellos tiene menos de 100 habitantes. Esta estructura de por sí resulta insostenible. Cierto es que muchos municipios obedecen a la hoy tan referida "España vaciada", y esta circunstancia ha sido una de las reivindicaciones más plausibles por todos los partidos políticos en la reciente campaña electoral de las elecciones a las Cortes de Castilla y León[24] celebradas el 13 de febrero de 2022 y sobre la que habrá que ver si efectivamente se pone remedio. Si lo comparamos, por ejemplo, con Andalucía, con una extensión relativamente similar (87.581 km2) pero triplicando con creces la población existente, el número de EELL que integran la Administración local supone el 7,08% del volumen nacional. La diferencia es notable y se hace patente en la densidad de población: mientras en Castilla y León la densidad de población[25] es de 25,42 habitantes por km2, en Andalucía asciende a 96,63 habitantes por km2. Igualmente llamativo es lo que ocurre con las CCAA donde se encuentran las dos principales ciudades españolas: Cataluña y Madrid. Mientras Cataluña integra el 8,83% de todos los EELL que hay en España, la Comunidad de Madrid únicamente el 1,83%. Puede pensarse que es algo evidente, habida cuenta de la distinta extensión territorial que ambas tienen (32.114 km2 en el caso de Cataluña y 8.028 km2 en el caso de Madrid). Sin embargo, si atendemos a criterios de población, que al fin y al cabo es a quien se prestan los servicios públicos, el volumen de población no es tan distinto (la diferencia es de algo más de 1.000.000 habitantes) pero sin embargo la dispar densidad de población es estremecedora: 239 habitantes por km2 en el caso de Cataluña y 839 habitantes por km2 en el caso de la Comunidad de Madrid[26]. Y podemos hacer innumerables comparaciones entre los datos de las distintas CCAA relacionados con la planta local de cada uno de ellos. Lo que quiero hacer ver con estas estadísticas es que, bajo estas premisas, por más que se aspire a una reforma de toda la Administración local, las singularidades de cada territorio son tan marcadas que establecer o pretender establecer criterios generales resulta ciertamente complicado. Igualmente, este mapa general avala mi criterio de entender equivocada cualquier modificación de la planta local basada únicamente en criterios de eficiencia económica y sostenibilidad financiera. Por lo demás añadir complejos inconvenientes en el ámbito competencial para el ejercicio cualquier posible reforma de la Administración local, extremo que abordaré más adelante.

[24] Elecciones correspondientes a la XI legislatura autonómica elecciones a las Cortes de Castilla y León.

[25] Los datos de densidad de población son referidos a 1 de enero de 2021, con un total de 47.385.107habitantes.https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981.

[26] Todos estos datos derivan de la tabla de elaboración propia realizada con los datos obtenidos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. A fecha 1 enero de 2021 la población de Cataluña es de 7.763.362 habitantes y la de la Comunidad de Madrid 6.751.251 habitantes. https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2853#!tabs-tabla

Por otro lado, si trasladamos estos datos numéricos a porcentajes globales de lo que cada tipología de EELL supone sobre el total de la Administración local española, el resultado es el siguiente:




Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas a 1 de enero de 2021.

En cómputo nacional las entidades locales menores, a la que la actual redacción del art. 3.2 de la LBRL les ha privado de personalidad jurídica y de ostentar la condición de entidades locales (y perdón si no soy todo lo jurídicamente correcta al seguir refiriéndome a las mismas como EELL), suponen el 28,66% del volumen de los entes integrantes de la Administración local. Ya no nos estamos refiriendo a municipios pequeños, sino a entes que ni si quiera llegan a la categoría de municipios y que constituyen más de una cuarta parte de la Administración local española. Asimismo, la figura del área metropolitana, 3 en todo el territorio español, un 0,02% respecto del global de EELL, es absolutamente insignificante, lo que da muestra que quizá las pretensiones del legislador de 1985 no han dado el fruto esperado.

También resulta revelador la evolución que en la última década ha tenido esta estructura local, sobre todo si además tenemos en cuenta la incursión de la LRSAL diciembre de 2013. Si comparamos el número de EELL de los últimos años, observamos como alguno de ellos prácticamente han permanecido inalterados (en volumen) pero sin embargo otros se han visto reducidos o han proliferado de forma significativa.

**Evolución del número de EELL en todo el territorio español**

| EELL | 2003 | 2010 | 2015 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Municipios | 8.108 | 8.114 | 8.122 | 8.132 |
| Provincias | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Islas | 10 | 11 | 11 | 11 |
| EATIMES | 3.699 | 3.722 | 3.714 | 3.689 |
| Mancomunidades | 984 | 1.024 | 996 | 856 |
| Comarcas | 68 | 81 | 81 | 83 |
| Áreas metropolitanas | 4 | 4 | 3 | 3 |
| Otras | 4 | 17 | 35 | 49 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

De la tabla anterior se pueden extraer varias conclusiones:

En primer término, se observa que entre los años 2000 a 2015 apenas se ha producido un aumento significativo de municipios, sin embargo es llamativo como ya con la LBRL modificada por la LRSAL y la supuesta racionalización de la estructura administrativa instaurada, es cuando mayor aumento se ha producido; es evidente que las cosas no han salido como el legislador pretendía. La tendencia sigue siendo al alza, esto es, a la creación de nuevos municipios, lo cual de por sí ya constituye una vulneración de las aspiraciones de reforma de la Administración local, pues en lugar de existir una tendencia a la reducción de municipios, muy al contrario, se sigue aumentando su número, extremo que ya de por sí no es nada esperanzador.

Por otro lado, las mancomunidades[27] de municipios, una figura que puede coadyuvar a que efectivamente se produzca una mejora en la prestación de servicios públicos entre varios municipios, si bien aumentaron en el año 2010, lo cierto es que posteriormente se han ido reduciendo, contrario este movimiento a una correcta estructuración de la planta local, en términos generales, igual que ocurre con el aumento de municipios. Y este fenómeno puede ir asociado a lo que, a mi modo de ver, es el dato más significativo: la proliferación de otras entidades locales que no se encuadran dentro de ninguna de las "clásicas", habiendo pasado de 4 en el año 2003 a 49 en 2020. Dentro de este grupo hay que destacar la figura de los consorcios, ente instrumental por excelencia y de cuestionable condición jurídica, cuya proliferación ha sido también tenida en cuenta a la hora de abordar la reforma de las AAPP.

Por lo demás, como dato llamativo he de señalar que las comarcas han visto notablemente aumentado su número en un breve lapso de tiempo en Aragón, pues el aumento experimentado desde el año 2003 en 14 comarcas, 13 lo fueron exclusivamente en esta CCAA y una en Cataluña, destacando que sólo existe la figura de la comarca en cuatro CCAA (Aragón, Castilla y León, Cataluña y País Vasco), a pesar de ser una figura que ha tenido poca trayectoria real. Igualmente llama la atención que sólo existan 3 áreas metropolitanas, siendo significativo que dentro de las concretas entidades de carácter

[27] El Anteproyecto de ley de medidas urgentes para el impulso de la actividad económica y la modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid propone en su artículo 17 la modificación de la Ley 2/2003 de Administración Local de la Comunidad de Madrid, con el objetivo de crear mancomunidades de interés general simplificando el procedimiento para la modificación de sus estatutos, con la intención de dar un nuevo auge a esta figura.

supramunicipal reconocida y reguladas por la LBRL, las aspiraciones iniciales de estas áreas metropolitanas para dar ciertas soluciones a las grandes urbes se hayan visto reducidas a la mínima esencia.

En cualquier caso, y una vez conocidas las cifras de EELL, he de señalar que la perspectiva de una necesaria reforma de la planta local no es nueva; han sido numerosos los pronunciamientos en los últimos años tanto desde la vertiente política como desde distintos sectores administrativistas, de este excesivo y fragmentado panorama local en relación con una posible insuficiencia de recursos de los municipios más pequeños de prestar los servicios que le son requeridos. Sin embargo, será la crisis económica y la coyuntura europea de imposiciones de diversa índole las que van a acelerar este proceso de reforma de las AAPP dentro de la que se incluye, de forma más o menos directa, la reforma de la planta local, habiéndose plasmado en la actual redacción de la LBRL dada por la LRSAL.

Pero como bien señala Muñoz Machado[28], cuando se plantea una necesaria reforma de las AAPP, entre las reformas posibles, la de la Administración local es la que presenta menos dificultades políticas. El sistema autonómico necesita arreglos más urgentes y, sin embargo, nadie parece dispuesto a poner remedios a su decadencia. Asombrosamente, se está permitiendo el abandono del cauce constitucional y su sustitución por un modelo de Estado dominado por el oportunismo y la improvisación, sin reglas objetivas a las que atenerse con cierta seguridad. Pero la reforma de la Administración local es cosa distinta porque no afecta a creencias regionalistas o nacionalistas esenciales y se proyecta sobre unidades políticas que, en su mayoría, tienen poca relevancia por su territorio y población; un cambio radical en su régimen es probable que no genere grandes convulsiones ni cambios aparatosos en las fidelidades electorales.

Ahora bien, y sin perjuicio de que este debate sobre la reforma del régimen local no sea nuevo, lo cierto es que en la última década se plantea con una mayor intensidad, enmarcado en una reforma más general de la Administración pública agudizada por la crisis económica iniciada en 2007, poniendo el foco en la reestructuración de la planta local y que se plasmó en las medidas adoptadas por la LRSAL, extremo que abordaré más adelante. Y en este contexto es indudable que el desarrollo competencial se ha de ver necesariamente condicionado por la realidad existente en España.

Pero para contextualizar toda esta situación es necesario plasmarlo en datos. A comienzos del año 2021, España está dividida en 50 provincias e integrada por 8.132 municipios con una distribución muy desigual de su tamaño por número de habitantes. De los 8.132 municipios[29], un total de 4.998 municipios (61,47%) tienen una población inferior a los 1.000 habitantes y 2.374 municipios (29,19%) tienen una población entre 1.001 y 10.000 habitantes. Con una población entre 10.001 y 50.000 habitantes hay un total de 611

[28] MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Ocho mil millones de euros de ahorro. La compleja reforma de la Administración Local",* Diario del Derecho Municipal, Iustel, junio, 2013. También editado como Posición por el Círculo Cívico de Opinión. 7 de mayo de 2013. Pág. 2 ( www.circulocivicodeopinion.es ).

[29] Según los datos del Registro de Entidades Locales, consultado a fecha 1 de enero de 2021, el número de municipios es 8.132, mientras que en los datos del INE aluden a 8.131 municipios, habiendo una discordancia de un municipio en la CCAA de Andalucía. En consonancia con las tablas anteriores, usaré el dato de 8.132 municipios.

municipios (7,51%) y entre 50.001y 100.000 hay 86 municipios (1,06%). Y sólo 63 municipios (0,77%) poseen una población superior a los 100.000 habitantes.

Para verlo de una forma más clara he elaborado el siguiente gráfico en base a los datos del INE:

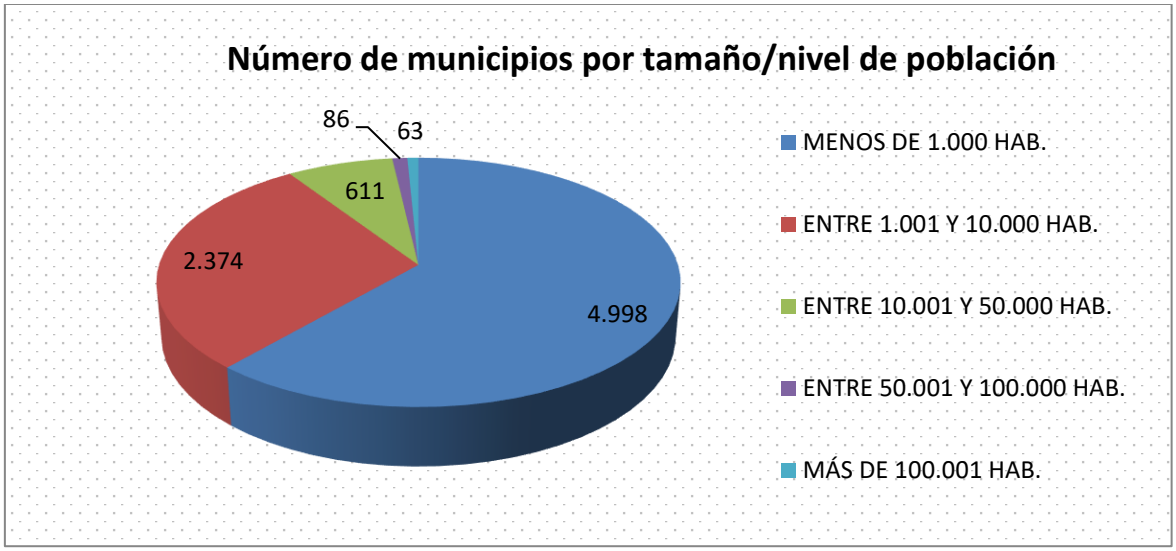



Gráfico 1. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE a 1 de enero de 2021.

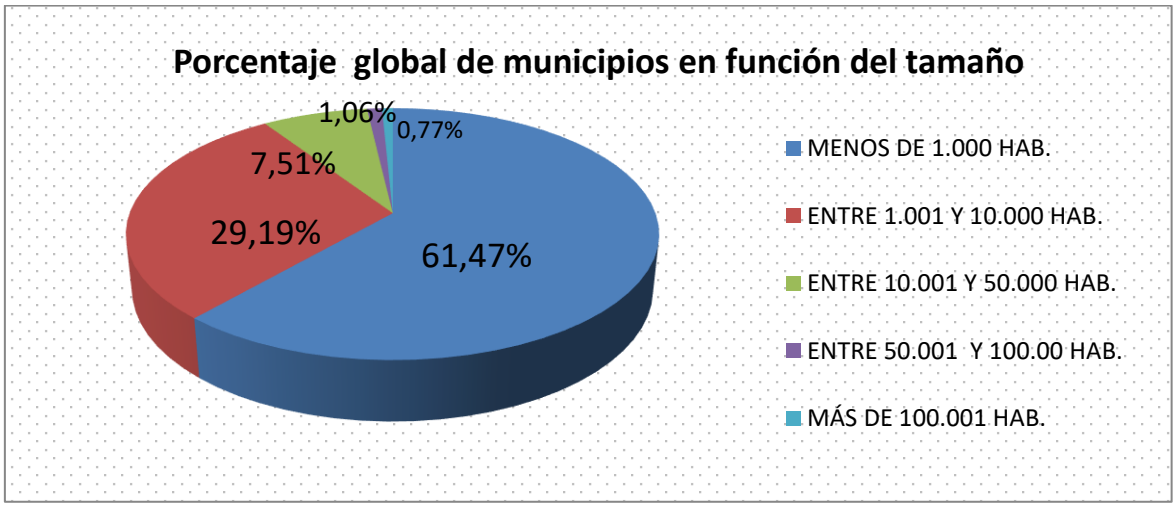



Gráfico 2. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INE a 1 de enero de 2021.

Un primer vistazo a estos gráficos y sus datos pone de manifiesto las grandes desigualdades existentes en el mapa local español, donde casi el 62% de los municipios tienen menos de 1.000 habitantes, y sólo el 1,83% son municipios de más de 50.000 habitantes. Pero esta situación, amén de suponer una clara fragmentación del mapa municipal español, hay que ponerlo en conexión con otro dato bastante relevante que es el porcentaje de población que reside en dichos municipios y ahí es donde encontramos los mayores contrastes.

La población española a 1 de enero de 2021 ascendía 47.385.107 habitantes[30]. De ese número global de habitantes, solo 1.448.557 habitantes, el 3,06% de la población española, reside en municipios de menos de 1.000 habitantes y, sin embargo, el 52,89% de la población, más de la mitad de los habitantes de España, residen en municipios de más de 50.000 habitantes.

Esta realidad la podemos observar, como en los casos anteriores, en la siguiente tabla y gráfico:

| Municipios | <1.000 hab. | 1.001-5.000hab. | 5.001-50.000hab | 50.001-100.000 | 100.001-500.000hab. | >500.000 hab. | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Habitantes | 1.450.374 | 4.236.718 | 16.638.163 | 6.178.689 | 11.216.339 | 7.668.824 | 47.385.107 |
| %población | 3,06% | 8,94% | 35,11% | 13,03% | 23,67% | 16,19% | 100% |

Fuente: Datos referidos al año 2021. Elaboración propia a partir de los datos del INE a 1 de enero de 2021.

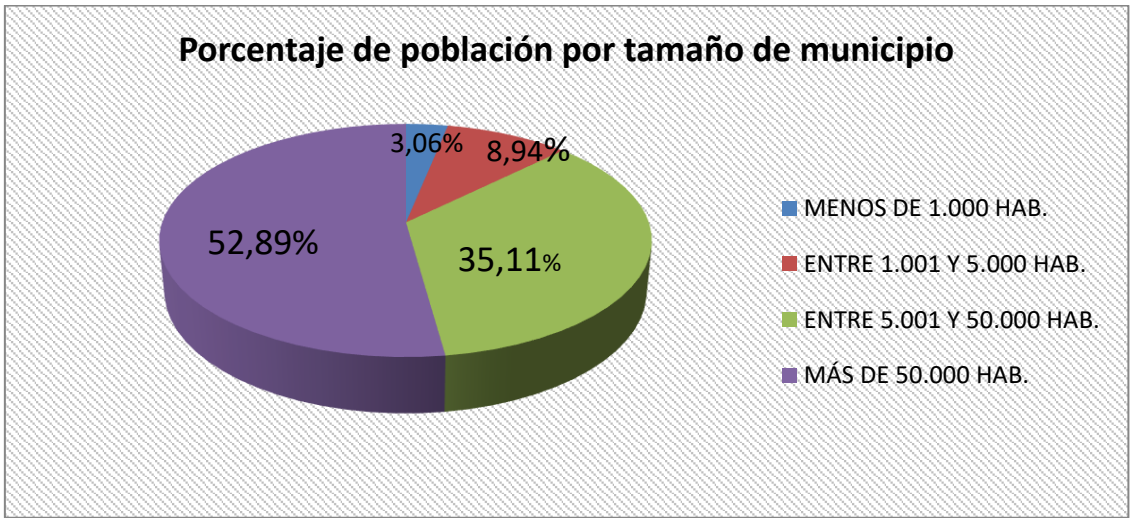



Gráfico 3. Fuente: Datos referidos al año 2021. Elaboración propia a partir de los datos del INE a 1 de enero de 2021.

Es decir, se consagra casi una regla inversamente proporcional de número de habitantes en relación con el número de municipios, lo que demuestra que España es, en términos globales, esencialmente una sociedad muy urbana, de concentración en núcleos de población de un alto número de habitantes a pesar de la existencia de un número elevadísimo de municipios con escasa población. La diferencia se observa notablemente comparando los gráficos 2 y 3, donde de la combinación de número de municipios y población de dichos municipios vemos como los valores son contrarios, contrastando especialmente los colores azul y morado que son respectivamente los municipios de menos de 1.000 habitantes y los de más de 50.000 habitantes.

Toda esta realidad nos lleva a preguntarnos si realmente este mapa local es productivo, eficiente y adaptado a las necesidades reales demandadas por los ciudadanos hoy en día

[30] https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=2917&L=0

pues, a pesar de los esfuerzos, en muchas ocasiones el nivel de servicios que reciben los ciudadanos no puede tener la misma calidad e idoneidad homogénea en todos los lugares de la geografía española, lo que pone en riesgo principios fundamentales de igualdad y subsidiariedad y es claro reflejo de la denominada "España vacía o vaciada" ante la que tantas medidas se reclaman. Asimismo, y dadas estas características, difícilmente se puede lograr una correcta eficiencia presupuestaria y desarrollo de una economía de escala y, si no es así, es necesario plantearse qué medidas se pueden llevar a cabo para lograr una disminución del número de municipios[31].

España es un país que, como el resto de los del sur de Europa, nunca ha tenido una política sistemática de reducción del número de municipios, la realidad de los datos lo demuestran. En la actualidad, como señala algún autor[32], sería imposible la existencia de una verdadera política nacional en esta materia, pues la competencia en la materia ya no pertenece al Estado, sino a las CCAA. Tampoco estas parecen dispuestas a abordar un tema políticamente tan complejo como el de la reducción del número de municipios, e incluso parecen bastante satisfechas con la situación actual, que favorece la preponderancia del nivel regional sobre el local en España, determinada por el sistema de reparto de competencias entre los diversos niveles de poder territorial, claramente favorable a las CCAA, que gestionan ya más del 50% de los recursos humanos de todas las Administraciones públicas. Comparto este criterio sobre la posible falta de voluntad de las CCAA en reducir el número de municipios mediante agrupaciones o alteraciones de otra índole del término municipal, pues efectivamente un mapa local fragmentado lleva indefectiblemente a una falta de unidad local y eso va a repercutir en un mayor fortalecimiento de la posición autonómica, por lo que es posible que sean las propias CCAA las que no tengan un especial interés en esta reordenación del mapa municipal. Y es que no olvidemos que efectivamente y sin perjuicio de las competencias exclusivas que el Estado tiene sobre las bases del régimen jurídico de las AAPP, y por tanto de la Administración local al amparo del art. 149.1.18 de la CE, la competencia efectiva para la alteración de términos municipales y, por ende, la supresión de los comprendidos en su territorio, corresponde a la respectiva CCAA. Sobre este extremo incidiré más tarde al analizar la necesaria intervención en la estructura local española.

La controvertida realidad de la estructuración de la planta local española debe ser uno de los objetivos de las modificaciones legislativas y es que se ha caracterizado en los últimos años por una sobredimensión del número de pequeños municipios, así como un elevado número de entes locales menores. Por ello, todas las críticas y movimientos renovadores de los últimos años descansan sobre la necesaria eliminación y reducción a la mínima esencia del número de municipios españoles.

---

[31] Es muy recomendable la lectura del trabajo realizado por LÓPEZ RAMÓN, Fernando, en el artículo "*Políticas ante la fragmentación del mapa municipal".* REALA. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Números 313-314, mayo-diciembre 2010, págs. 67-104, donde realiza un profundo análisis de la fragmentación del mapa municipal que vengo desarrollando, con una visión tanto de los diversos países europeos como de las distintas CCAA.

[32] Así lo pone de manifiesto RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel en el artículo: "*Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes".* Revistas científicas Complutenses. Política y Sociedad, 2010. Vol. 47. Núm 3. Universidad Complutense de Madrid. Pág.71.

Vaya por delante que no objeto dicha medida; entiendo que si se aspira a una estructura organizada y eficaz en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, que debe ser –al fin y al cabo– el propósito último de las pretensiones de cualquier gobierno, es necesario un modelo territorial y administrativo lo más eficiente posible. Sin embargo, lo que cuestiono es que la base y fundamento de estas medidas se sustenten única y exclusivamente en el ahorro y no en una aspiración más ambiciosa de conseguir alcanzar una estructura territorial acorde con las demandas ciudadanas de servicios, enmarcadas dentro de un Estado que debe adaptarse a los nuevos tiempos de necesidades públicas y no claudicar únicamente a los imperativos económicos. A lo anterior hay que añadir lo que Velasco Caballero[33] identifica como pluralidad de razones existenciales de las entidades locales, de donde se desprende que cada una de ellas tiene su propia razón de existir. Dicho en otras palabras, que no todos los tipos de entidades que integran la "planta local" responden a una misma idea, fin o razón y estas circunstancias han de ser tenidas en cuenta para saber cuál puede ser el papel de cada tipo de Administración en el debate del conjunto de la planta local.

En los siguientes capítulos analizo el enfoque global de la reforma local en España y las medidas adoptadas por la LRSAL, entre otros aspectos, en materia de racionalización administrativa que pretende tener su reflejo en la planta local.

### 1.3. El impacto de la crisis económica en la estructura del Estado español

Parece hoy superada e incluso olvidada la crisis financiera y económica iniciada en el año 2007 y cuyas consecuencias sumió a España y al resto de Europa en una situación realmente complicada. A lo largo del año 2021 y también principios de 2022, parece que vuelven a oírse, aunque lejanas, campanas de reminiscencia de lo sufrido en aquellos años, como un aviso a navegantes de lo que pudiera venir en los próximos tiempos, en gran medida provocado por las consecuencias económicas derivadas de la pandemia de la Covid-19, el problema de abastecimiento y suministro de materias primas, así como los efectos que sigue produciendo la guerra de Ucrania.

Al tener el Estado español que adoptar medidas para cumplir con las imposiciones de Europa, como les ha pasado a otros tantos países de nuestro entorno, ha de incidir de forma más o menos directa en las distintas estructuras territoriales, tanto autonómicas como locales, imponiendo una serie de limitaciones de gasto dentro de los parámetros de déficit y endeudamiento impuestos, extremo que dio lugar a la modificación apresurada del art. 135 de la Constitución, elevando a rango constitucional el principio de estabilidad presupuestaria que hasta este momento se había establecido en la legislación ordinaria. Este panorama hace que indefectiblemente cualquier medida que se adopte por el Estado termine afectando a las estancias territoriales inferiores, y prueba palmaria de ello son las medidas impuestas a los municipios tales como la regla de gasto, el límite del destino del superávit o los planes económicos financieros. Ahora bien, manteniendo el criterio que vengo desarrollando, considero que las medidas de reforma del régimen local encaminadas a afrontar la crisis económica no son fruto de una decisión pensada y

[33] VELASCO CABALLERO, Francisco: "*La planta local de España: criterios para la toma de decisiones".* Ob. cit. Pág. 31.

meditada en el plano normativo y ejecutivo, sino que son deudoras de un efecto dominó al haberse adoptado en el mismo contexto en países de nuestro entorno.

Evidentemente, la crisis no afecta de igual modo a todos los niveles territoriales pero, de una forma u otra, todos terminan aquejados. Y aunque centremos el foco en los EELL, es necesario señalar que las primeras afectadas serán las CCAA, y por aplicación directa, las medidas que en su caso adopten –o se vean obligadas a adoptar– las CCAA van a afectar a los entes que integran la Administración local; de hecho así se produjo. Por ello, más allá de los posibles conflictos competenciales entre Estado y CCAA de los que la Administración local puede verse salpicada, lo cierto es que al interferir el Estado en sectores competenciales autonómicos desarrollados por leyes sectoriales y ostentar éstos las competencias de desarrollo ejecutivo sobre el régimen local, cualquier medida general que se adopte, aunque siempre se hable de las autonomías, va a terminar afectando a los EELL. Como señala el profesor Velasco[34] la crisis económica se proyecta de forma diferenciada y singular sobre los gobiernos locales pues, en líneas generales, la resistencia de las EELL frente a la crisis depende de la política económica general de cada Estado ya que los gobiernos locales carecen, con carácter general, de poderes financieros suficientes como para desarrollar políticas económicas anticíclicas.

De cualquier modo, el debate jurídico debe centrarse en donde está el límite de intervención del Estado en base a sus competencias exclusivas sobre las "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.1 CE) o "Hacienda general y deuda del Estado" (art. 149.1.14 CE), unido al principio de estabilidad presupuestaria constitucionalmente consagrado tras la modificación del art. 135. ¿Estos títulos competenciales le habilitan para realizar cualquier actuación o tomar cualquier medida que pueda incidir de forma directa en la organización territorial del Estado o en las competencias que las CCAA o los EELL tengan atribuidas? La cuestión no es baladí, pues como he señalado en cuanto a determinadas competencias que tienen atribuidas las CCAA ya se ha producido cierta intervención. De hecho, en lo que a las EELL se refiere, algunas de las medidas adoptadas tras la modificación de la LBRL por la LRSAL fueron cuestionadas por su posible inconstitucionalidad, precisamente por invadir esta esfera competencial e incluso territorial, con la única justificación de la sostenibilidad y suficiencia financiera en su desarrollo. Más de ocho años después de su promulgación parece que efectivamente el tiempo ha dado muestra de ello con los pronunciamientos que el TC ha realizado sobre la inconstitucionalidad del contenido de algunos preceptos, como a continuación desarrollaré.

## 2. Delimitación del régimen competencial español: delicada posición de los municipios

La Constitución introduce una importante novedad al implantar el estado de las autonomías, si bien la división en esos tres niveles territoriales no encuentra un reflejo paralelo en la asignación competencial que cada uno de ellos tiene atribuido. Es decir, la CE no ha respetado estas tres esferas territoriales para realizar un triple "escalón" de competencias a asignar a cada uno de ellos; se ha quedado en los dos primeros de forma

[34] VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Crisis económica y Derecho local".* Anuario de Derecho Municipal. Año 2009. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Págs.28-29.

premeditada sin dar ese "tercer paso". Eso sí, ha fijado las vías y garantías –con mayor o menor fortuna– para que se pueda llegar a avanzar al tercer escalón, pero dejando en manos de las CCAA la forma de realizarlo de una manera más o menos exhaustiva.

Tampoco ha definido la CE de un modo completo la distribución de competencias entre Estado y CCAA, estableciendo un marco general mediante el sistema de listas y remitiendo principalmente a los diferentes EEAA y, excepcionalmente, a otras leyes estatales para que lo terminen de definir. No pretendo hacer un estudio detallado de la complejidad del sistema de distribución competencial español, en términos generales, pues hay mucho y muy bien escrito sobre la materia. Ahora bien, para poder llegar a delimitar quién, cómo y bajo qué premisas e instrumentos jurídicos se ejercen las competencias de los municipios, es necesario hacer una breve referencia a cómo está configurado el reparto de competencias entre Estado y CCAA sobre el régimen local en nuestro sistema jurídico, para desde ahí abordar la problemática de las competencias municipales.

### 2.1. El sistema de reparto: dos listas cerradas y una cláusula residual a favor del Estado

Sin duda una crítica clara a la CE y en la que creo coincidimos todos, es la complejidad de las fórmulas y técnicas empleadas en el título VIII para llevar a cabo la tarea de la distribución territorial del poder político, con el sistema de doble lista del art. 148.1 CE (lista de 22 materias sobre las que las CCAA *pueden* asumir competencias) y art. 149.1 CE (lista de 32 materias sobre las que el Estado *tiene* competencia exclusiva, aunque sin precisar si se trata de competencias legislativas exclusivas o atribuciones de otra clase), y la fragmentación de muchos de los títulos competenciales en la legislación básica (del Estado) y desarrollo legislativo y ejecución (de las CCAA), un semillero inagotable de conflictos ante el TC. Como ha sido criticado por la doctrina[35], los conceptos no siempre son claros y, más aún, no son ni definidos en numerosas ocasiones, siendo únicamente enunciados pero cuya formulación es decisiva para la ordenación del reparto de competencias.

De este complejo sistema instaurado en la Constitución de 1978, derivan muchos de los actuales problemas en el reconocimiento competencial y que ha dado lugar a no pocos conflictos de competencia ante el TC. Y es que comparto el criterio de Muñoz Machado[36] al señalar que los art. 148 y 149 adolecen de una gran complejidad y son muy defectuosos técnicamente. La falta de solidez técnica se debió a los equívocos que proliferan por doquier en ambos preceptos, pequeñas deficiencias que se ha traducido en la necesidad de realizar una ardua labor interpretativa por parte tanto del Estado como de las diferentes CCAA y, en última instancia, por el TC. Un aderezo añadido a este plato del reparto competencial, aunque sin practicidad real, radica en que además de este sistema de listas,

[35]RODRÍGUEZ BREIJO, Álvaro: "*Las reformas necesarias para España: La Constitución y la articulación territorial del Estado Español".* Texto de la ponencia presentada por el autor en el curso "Elementos para la reforma del Estado". Campus FAES 2013. Guadarrama (Madrid), sábado 6 de junio y publicado en los Cuadernos de Pensamiento Político de la Fundación en el ejemplar de octubre/diciembre, 2013. Pág. 25.

[36] MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General". Tomo III. La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas.* Ob. Cit. Págs. 300-301.

del art. 149.3 de la CE, se desprende una cláusula residual de competencias a favor del Estado de las materias no asumidas por las CCAA en sus EEAA, con prevalencia de la posición del Estado en caso de conflicto competencial, si bien todas las CCAA hicieron uso de la potestad constitucional.

Pero no debemos olvidar que si bien se reconocen las competencias exclusivas al Estado, no se puede decir que exista un reparto competencial completo, acabado o plenamente definido en el texto constitucional, adquiriendo los estatutos el papel protagonista para perfilar el ámbito competencial autonómico, especialmente en las competencias que atañen a los municipios, así como las leyes sectoriales de las distintas CCAA, siendo este sistema de lista la primera piedra para su ulterior perfeccionamiento.

Por último, y sobre la base de las distintas conceptualizaciones que del término "competencia" se pueden realizar, remitiéndome a la numerosa doctrina existente[37] en la clasificación de las mismas, se ha de tener simplemente en cuenta la diversidad de instrumentos normativos para el ejercicio de competencias por las Administraciones públicas que permiten llevar a cabo modulaciones, alteraciones o traslados de competencia orgánica, tanto de su titularidad como de su ejercicio, siendo varias las fórmulas recogidas en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público destinadas a la distribución competencial interorgánica dentro de la Administración: desconcentración, delegación de competencias, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia, añadiendo la descentralización. Y quisiera destacar el importante papel que pueden llegar a desempeñar estas figuras jurídicas en el ámbito competencial, especialmente la desconcentración y descentralización, pues probablemente pueden ser una de las posibles soluciones a la problemática que planteo en el presente estudio, ya que no sólo es aplicable al ámbito del ejercicio de competencias locales, donde en algunos casos se modula su aplicación, sino al de las relaciones de las distintas AAPP para el desarrollo de cualquier ámbito competencial, estableciendo mecanismos que permiten la traslación y flexibilización de su ejercicio.

### 2.2 Distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en relación con la Administración local.

Sin duda uno de los aspectos más complejos y conflictivos del régimen local en Estados descentralizados o con distintos niveles de gobierno ha sido siempre la distribución de competencias, referidas precisamente a la esfera local. El sistema de distribución competencial de la CE basado en dos listas de Estado y CCAA, obvia referencia alguna en este reparto de papeles a la Administración local, que verá reflejada su proyección competencial en el decisivo papel que los distintos estatutos autonómicos van a tener, aspecto que ha producido no pocos problemas en los últimos años, con pretensiones extralimitadas de regulaciones competenciales por parte de estos.

[37] A título de ejemplo aludir a los estudios sobre conceptualización y clasificación de competencias de MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General"* Tomo III. *La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas.* Iustel. Madrid, 2008. Págs. 298 y ss; PARADA VÁZQUEZ, Ramón. "*Derecho Administrativo II. Organización y empleo público"*. Marcial Pons. Madrid, 2010. Págs. 41 y ss.

Pero si observamos el listado de materias de ambos artículos, en ninguno de ellos se recoge de forma expresa la referencia a las competencias sobre el "régimen local", o competencias sobre los "entes locales". Por ello, y para resolver la situación en esta materia, se ha acudido a la aplicación del art. 149.1.18 de la CE[38] que reza: "*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 18º. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (…)".* En este precepto no se habla ni de competencias sobre régimen local, ni sobre EELL. Atribuye al Estado "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas"; pero en tanto que los EELL son precisamente Administraciones públicas, también corresponden al Estado las bases del régimen local. Y eso incluye, no ya sólo dictar unas bases comunes para todas las Administraciones públicas, sino también unas específicas para las Administraciones locales. Las CCAA tendrán competencia sobre el resto de la legislación local y sobre toda la ejecución[39]. Este es el criterio más ampliamente defendido por la doctrina y también por el TC, entre otros motivos porque si, más allá de las interpretaciones doctrinales o manifestaciones jurisprudenciales, nos atenemos a la realidad legislativa, lo cierto es que se traduce en la promulgación de la LBRL y en que las posteriores modificaciones operadas en la misma se han basado en dicho título competencial.

Es, pues, el alcance que se dé al concepto de "bases" o "legislación básica" del art. 149.1.18 de la CE lo que va a definir el ámbito de actuación sobre las competencias locales. Como señalan García de Enterría y Tomás Ramón-Fernández[40] se trata de enunciar una competencia normativa estatal que no agota la regulación de la respectiva materia, sino que prevé una participación ulterior de las CCAA en tal regulación. La sentencia del TC de 23 de diciembre de 1982 lo dijo muy expresivamente: la regulación final "es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (…) y de las CCAA", tiene, pues, un "carácter bifronte". El problema específico es cómo han de articularse esos dos frentes, articulación que se organiza sobre la atribución respectiva a los dos centros políticos de un contenido diverso de la regulación global de que se trata: al Estado, lo "básico", a la CCAA el "desarrollo de tal regulación básica".

Ahora bien, el aspecto más polémico de la doctrina jurisprudencial del TC[41] –no sólo tradicionalmente sino en recientes sentencias– sobre la amplitud y aplicación del art. 149.1.18 radica, en palabras de Sánchez Morón[42], en que la interpretación que se ha dado

[38]Sobre el alcance de este art. 149.1.18 de la CE *vid* MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: "*Delimitación de las Administraciones Públicas a los efectos del art. 149.1.18ª CE. Hacia la necesaria superación de la insatisfactoria situación legislativa actual".* Dentro de la obra colectiva coordinada por REBOLLO PUIG, M., LÓPEZ BENÍTEZ, Y CARBONELL PORRAS, E.: "*Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela."* Iustel. Madrid, 2015. Págs. 163-196.

[39] Esta posición de reparto de competencias en materia de Administración local entre Estado (bases) y CCAA (legislación sectorial y ejecución) es puesta de manifiesto por REBOLLO PUIG, Manuel: "*La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconveniente".* REALA nº 308 (septiembre-diciembre).2008, Pág. 155, quien además matiza, en el artículo referenciado que dicho reparto competencial es una solución discutida.

[40] VV.AA.: GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: "*Curso de Derecho Administrativo".* Tomo I. Aranzadi. Navarra, 2013. Págs.328-329.

[41] Por todas las STC 32/1981; STC 76/1983; 27/1987; 213/1988; 259/1988; 214/1989; 33/1993; 159/2001 y más recientemente STC 240/2006; STC 103/2013; y 143/2013.

[42] Este planteamiento lo desarrolla SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: "*La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA".* Págs. 337-389. Dentro de la obra colectiva: VVAA. Dir. MUÑOZ MACHADO, Santiago: "Tratado de Derecho Municipal". Iustel. Madrid, 2011. Pág. 353-355.

de las "bases del régimen jurídico", en lo que respecta a las Administraciones locales, viene a proclamar la competencia del Estado para establecer las bases no sólo en materia de organización, es decir, en los aspectos institucionales, sino también en materia de competencia de los entes locales constitucionalmente necesarios. Esta amplia interpretación ha sido objeto de numerosas críticas[43] por la doctrina por haber incluido el TC – en esa labor interpretativa amplia–, la facultad para establecer los principios o bases de determinación de las competencias de las EELL, pues desde una concepción teórica de la garantía constitucional entienden que tal delimitación competencial debería entenderse remitida a la legislación sectorial a dictar, sea por el Estado, sea por las CCAA, en cada materia, según lo dispuesto sobre ellas en la CE o en los EEAA. Pero, como he señalado, el TC ha interpretado que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativas a las competencias de los EELL, extendiendo a este extremo el concepto de "régimen jurídico" de las Administraciones locales, o si se prefiere, el concepto de "régimen local". Ahora bien, y como matiza este autor interpretando la doctrina jurisprudencial, el TC no ha considerado que el art. 149.1.18 de la CE faculte al Estado para asignar, en todo caso y de manera puntual, competencias a los EELL, al margen de la distribución de competencias legislativas sobre los distintos sectores de la acción pública. Lo que el TC ha establecido es que, entre las bases del régimen local, se incluye la "fijación de los principios o criterios básicos en materia de competencia" de los entes locales. En definitiva, lo que al legislador estatal le corresponde en virtud del art. 149.1.18 de la CE es establecer con carácter general un listado de materias, más o menos definidas, en las que las EELL deban ejercer funciones propias, así como los criterios, principios o técnicas a tener en cuenta para la asignación en concreto de las mismas. En base al mismo se dicta la LBRL, cuyo art. 2 sienta la necesaria "actuación" tanto del Estado como de las CCAA en la cesión de una cuota de sus competencias a las EELL para que la autonomía que propugna el artículo 140 de la Carta Magna sea realmente efectiva, fijando unas materias concretas y estableciendo un mandato al legislador sectorial para su efectivo desarrollo, como más adelante expondré.

Por lo demás, otro aspecto que se ha de tener en cuenta cuando se analiza la distribución de competencias entre Estado y CCAA en materia de régimen local es que no sólo los arts. 148 y 149 de la CE contienen alusiones referidas a este ámbito, sino que a lo largo del texto constitucional se pueden observar otros preceptos de cuya regulación se puede extraer cierta influencia en la distribución de competencias como los referidos a las Haciendas locales, agrupaciones de municipios o régimen electoral general.

Todo este planteamiento de distribución competencial reflejado en la CE y la ausencia de competencias concretas atribuidas a los EELL, lleva a que las CCAA se conviertan en el actor principal de la función que le corresponde representar a los EELL, siendo los protagonistas los estatutos de autonomía y la legislación de régimen local y sectorial.-

[43] Críticas como las de FONT I LLOVÉT, T. "*Informe sobre el Gobierno Local*", Madrid 1993. Pág. 315; FERRER I JACAS, J. "*Uniformidad y variedad en la regulación del municipio",* en Autonomies, nº4, 1986, págs. 63 y ss; MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, III".* Madrid, 2009. Págs. 997 y ss.

### 2.3 El papel de las CCAA en el reconocimiento de competencias locales

Es primordial la vinculación que las CCAA tienen con la ley básica en el desarrollo del ámbito competencial local, donde destaca el papel de los EEAA y, en menor medida –por el rango legal–, las leyes autonómicas sobre el régimen local.

El listado de materias referidas en el art. 25.2 de la LBRL para ser ejercitadas como competencias propias de los municipios previa determinación de ley sectorial coincide, en esencia, con las del art. 148 de la CE. Sin embargo, y pese a esta amplitud de actuación de las CCAA hasta ahora no cuestionada, más allá de las manifestaciones del TC ante las redacciones del Estatuto Catalán, principalmente, en los últimos tiempos y tras la entrada en vigor de la LRSAL, son muchos los documentos que se han ido sucediendo sobre el alcance de esta en el ámbito de las CCAA. Sin perjuicio de un análisis pormenorizado en el capítulo IV, he de adelantar que ante el inicial planteamiento de que las CCAA no podían atribuir competencias a los municipios más allá de las reguladas en el art. 25.2 de la LBRL (*numerus clausus),* criterio defendido por el Consejo de Estado en su Dictamen de la Comisión Permanente de 22 de mayo de 2014[44]; dicho criterio ha quedado superado por las sentencias del TC relativas a los conflictos planteados con ocasión de la promulgación de la LRSAL, como detalladamente expondré. Por ello, se ha de entender que el Estado puede configurar, como hace el art. 25 de la LBRL, el mínimo competencial de los municipios, o como dice el artículo, las materias sobre las que los municipios deberán tener competencias. Es un mandato a los legisladores sectoriales, tanto al estatal como al autonómico, de que cuando regulen esas materias atribuyan competencias, al menos las necesarias, para no afectar a la autonomía. Y fuera de ese mínimo asegurado, las CCAA pueden legislar libremente. Cumpliendo, eso sí, los requisitos que establezca la legislación básica, como es el caso de los requisitos fijados en los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 tras la reforma operada por la LRSAL.

#### 2.3.1 La regulación en los estatutos de autonomía del régimen local

El protagonismo que adquirieron los distintos EEAA en la Constitución del 1978 ha sido magnánimo, pues deja a la voluntad de cada territorio, mediante la aprobación de su estatuto, la organización, régimen y competencias de las futuras CCAA que se creen y dentro de dicha organización, la regulación del régimen local.

Es sobradamente conocido, como apunta Porras Ramírez[45], que en la original versión de los EEAA, elaborados con ocasión de la apertura del proceso de descentralización de la estructura territorial del Estado, se contienen escasas referencias al régimen local, recibiendo el tratamiento de una competencia compartida con el Estado, de acuerdo con la distribución bases-desarrollo señalada.

---

[44] Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 22 de mayo de 2014 http://www.revistacunal.com/images/noticias/Dictamen%20conflicto%20auton%20local.pdf

[45] PORRAS RAMÍREZ, José María: "*Régimen local".* Págs. 219-236, en la obra colectiva: VV.AA. Dir. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: "*Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias".* Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2007. Pág. 220-221.

Sin embargo, los estatutos de segunda generación, modificados a partir del año 2006[46], supusieron un desarrollo tan exhaustivo de sus competencias, también sobre el régimen local, que rozaron la inconstitucionalidad, pretendiendo abarcar una amplia regulación del régimen local en interés exclusivo de la propia CCAA. Es necesario poner de manifiesto la privilegiada posición que ocupa el EEAA, ya que como señala Font i Llovèt[47] es la única norma capaz de ejercer supremacía sobre la legislación estatal, incluso la básica, y al mismo tiempo vincular al legislador de cada una de las CCAA. El estatuto de autonomía efectúa correctamente la "interiorización" de lo local en el ámbito de lo autonómico, sin que por ello deje de ser una norma estatal, y permite dar un impulso autonómico al fortalecimiento de la autonomía local, rompiendo así, o al menos, modulando seriamente, el carácter "bifronte" del régimen local tal y como hasta ahora se ha entendido. De este modo, los estatutos de autonomía gozan de rango constitucional como norma superior al resto de la legislación, pero no es menos cierto que están supeditados a la Constitución, razón por la cual no pueden transgredirla ni traspasar sus límites[48]. Por tanto, los EEAA tienen una doble dimensión normativa en cuanto a norma estatal y norma de cabecera del ordenamiento autonómico.

Son distintas las posturas doctrinales existentes sobre la posición de los EEAA respecto de los EELL, si bien todas tienen una identidad común; que es necesario reducir las bases estatales del régimen local para otorgar una mayor competencia a las CCAA en la materia sin vulnerar lo establecido en la LBRL. Ahora bien, la utilización de la vía estatutaria para su desarrollo no lo considero la forma más adecuada de llevarlo a cabo, pues a la vista está que puede dar pie a que los legisladores autonómicos se vuelvan "ambiciosos" en la regulación competencial y de régimen local en sus estatutos, haciendo un blindaje de competencias autonómicas y llegando a una posible limitación de las bases del Estado[49], lo cual puede dar lugar no ya a una posible inconstitucionalidad al traspasar la regulación que compete al Estado sobre las bases del régimen local, sino a una merma de la capacidad decisoria de los EELL y un control exorbitado de los mismos por parte de las CCAA. Es decir, que cualquier medida que se tome en esta materia debe orientarse para dotar a las Administraciones locales de más poder decisorio y no privarles del mismo en pro de intereses autonómicos. No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta que también pudiera tener el efecto contrario, esto es, utilizar el estatuto para garantizar esa esfera de autonomía constitucionalmente reconocida a los EELL, colocando a estos últimos en la posición que frente a la sociedad han de tener, y reconociéndoles no sólo su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses sino también abogando por una necesaria financiación para el desarrollo de tal autonomía a través del ejercicio competencial que le es propio, posibilidad estatutaria que desgraciadamente no se ha

[46] Cuando hablo de los nuevos EEAA a partir del año 2006 o estatutos de "segunda generación", me refiero a las modificaciones operadas en los estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón, Castilla y León, Extremadura y régimen foral de Navarra.

[47] FONT I LLOVÉT, Tomás: "*La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos".* Anuario del Gobierno Local 2003 Fundación Democracia y Gobierno Local Institut de Dret Públic. Pág.41-42.

[48]CASTELLANO GÓMEZ, Serafín: *"El Estado de las Autonomías: Un modelo vivo y eficaz".* Cortes Valencianas. Anuario de Derecho Parlamentario. Número 18. 2007. Pág. 48.

[49] Sobre el posible blindaje competencial, especialmente referido a Cataluña Vid. FERRET I JACAS, Joaquim: "*Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local".* Anuario de Gobierno Local, 2006. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. Págs. 37-50.
Igualmente Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General".* Ob. Cit. Págs. 321-328 sobre *"la polémica sobre el blindaje estatutario de competencias".*

producido, sin perjuicio de una evolución interesante en los últimos años en el reconocimiento de mayor ámbito competencial de los municipios en las leyes de régimen local.

Desde una visión práctica, en lo que a las competencias municipales se refiere, se puede decir que los nuevos estatutos se han preocupado, algunos en mayor medida que otros, de realizar una exhaustiva regulación de las mismas; y es que de ellos depende mejorar, ampliar o desarrollar de una manera más generosa para los municipios su autonomía, pues van a depender casi exclusivamente de esa voluntariedad más o menos efectiva de las CCAA, para tener un mayor o menor desarrollo competencial y una esfera de reconocimiento propia atribuido en los respectivos estatutos. Y para ver si realmente ha existido voluntad por las CCAA de otorgar mayor reconocimiento a los municipios, el reflejo práctico lo podemos comprobar en las modificaciones estatutarias.

El proceso de renovación de los EEAA que tuvo lugar a partir del año 2006 afectó a 8 estatutos de los 19 existentes, (17 de CCAA y 2 de las ciudades autónomas), en los que a aspectos del ámbito local se refiere, pues se han sucedido en ellos otra serie de modificaciones atenientes a otros ámbitos de actuación que no son relevantes a efectos del presente estudio. En concreto, los estatutos renovados son los de Valencia, Cataluña, Andalucía, Baleares, Aragón, Castilla y León y Extremadura. También ha sido modificado el estatuto navarro, que se denomina como Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra pero que, como tempranamente señaló el Tribunal Constitucional (TC), tiene naturaleza estatutaria (STC 16/1984, de 6 de febrero, FJ 3), si bien en este caso no se trata de una reforma equiparable a la del resto de los estatutos citados[50].

| CCAA | NUEVO EEAA |
|---|---|
| Comunidad Valenciana | LO 1/2006, de 10 de abril |
| Cataluña | LO 6/2006, de 19 de julio |
| Illes Balears | LO1/2007, de 28 de febrero |
| Andalucía | LO 2/2007, de 19 de marzo |
| Aragón | LO 5/2007, de 20 de abril |
| Castilla y León | LO 14/2007de 30 de noviembre |
| Extremadura | LO 1/2011, de 28 de enero |
| Régimen Foral de Navarra | LO 1/2001, de 26 de marzo y, LO 7/2010, de 27 de octubre. |

Fuente: Elaboración propia

Esta segunda generación de textos estatutarios estaba fundamentada en motivos de carácter jurídico (relativos a la conveniencia de adecuar el contenido de los EEAA a la evolución experimentada por la descentralización territorial a lo largo de más de un cuarto de siglo) y otros de contenido político (impulsado por reforzar el carácter regional en sentido de pertenencia a un determinado territorio, especialmente en Cataluña y el País

[50] Esta materia se desarrolla pormenorizadamente en el Boletín de documentación nº35 (enero-diciembre 2011), bajo la denominación de "Dossier de nuevos Estatutos de Autonomía comparados" realizado por la Dirección General del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Área de Documentación, Biblioteca y Archivo.

Vasco). El reflejo, en cuanto a lo que ahora nos interesa, destaca en la medida en que hacen una especial regulación de la Administración local.
He comentado que las reformas estatutarias que han dado lugar a los denominados estatutos de segunda generación han traído consigo una más exhaustiva y amplia regulación del régimen local y de las competencias municipales, cuestionándose por parte de la doctrina si efectivamente esa mayor regulación supone una merma de la autonomía local. Para comprobar este extremo, a efectos prácticos, y ver el alcance del desarrollo más o menos extenso que en los EEAA se hace de la Administración local, he elaborado la siguiente tabla para analizar los artículos más relevantes en la materia. Hay que señalar que todos ellos hacen referencia al territorio de la CCAA, organización territorial en general, municipios, provincias, comarcas y otras entidades, si bien en el presente análisis me voy a circunscribir a la concreta referencia a los municipios, al margen de su alusión en el artículo relativo a la organización territorial.

El régimen que cada CCAA atribuye a los municipios en estos nuevos estatutos lo podemos ver en la siguiente tabla:

| **EEAA** | **Regulación municipios** |
|---|---|
| Comunidad Valenciana | **Artículo 64.**<br>1. Los Municipios estarán regidos por Ayuntamientos de carácter representativo, elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, como establezca la Ley. |
| Cataluña | **Artículo 86. El municipio y la autonomía municipal.**<br>1. El municipio es el ente local básico de la organización territorial de Cataluña y el medio esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos.<br>2. El gobierno y la administración municipales corresponden al Ayuntamiento (…).<br>3. El presente Estatuto garantiza al municipio la autonomía para el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas y la defensa de los intereses propios de la colectividad que representa.<br>(…)<br>**Artículo 87. Principios de organización y funcionamiento y potestad normativa**.<br>1. Los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal.<br>2. Los municipios tienen derecho a asociarse con otros y a cooperar entre ellos y con otros entes públicos para ejercer sus competencias, así como para ejercer tareas de interés común (…).<br>3. Los municipios tienen potestad normativa, como expresión del principio democrático en que se fundamentan, en el ámbito de sus competencias y en los otros sobre los que se proyecta su autonomía.<br>**Artículo 88. Principio de diferenciación.**<br>(…) |
| Illes Balears | **Artículo 8. La organización territorial.**<br>1. ...Las instituciones de gobierno de ... los municipios, los Ayuntamientos.<br>**Artículo 75. Los municipios.**<br>1. El municipio es la entidad local básica de la organización territorial de las Illes Balears y el instrumento fundamental para la participación de la comunidad local en los asuntos públicos.<br>2. El gobierno y la administración municipal corresponden al Ayuntamiento (…)<br>(…)<br>4. Este Estatuto garantiza a los municipios la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias, bajo su responsabilidad y en defensa de los intereses de la colectividad que representa. En el ejercicio de las competencias propias, los |

| | |
|---|---|
| | municipios estarán sujetos al control de constitucionalidad y legalidad. Los municipios tienen en el ámbito de este Estatuto y de las leyes, libertad plena para el ejercicio de su iniciativa en cualquier materia que no esté excluida de su competencia o atribuida en exclusiva a otra administración o autoridad.<br>(…)<br>9. Los municipios de las Illes Balears dispondrán de recursos suficientes para ejercer las funciones que les atribuye la legislación; éstos deben ser garantizados por la Administración del Estado, la autonómica y la insular. En este sentido, los municipios tienen capacidad de regular las finanzas propias en el marco de la ley y gozan de autonomía presupuestaria. Para velar por el equilibrio territorial se creará un fondo de cooperación local, cuyos criterios de distribución atenderán las características socio-económicas y territoriales de los municipios. Para garantizar su suficiencia financiera, este fondo será de carácter incondicionado, sin perjuicio de los convenios de colaboración que, con carácter voluntario, se pueden hacer con cargo al mismo. |
| Andalucía | **Artículo 91. El municipio.**<br>1. El municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad Autónoma. Goza de personalidad jurídica propia y de plena autonomía en el ámbito de sus intereses. Su representación, gobierno y administración corresponden a los respectivos Ayuntamientos.<br>(…) |
| Aragón | **Artículo 82. El municipio.**<br>1. Los municipios son las entidades territoriales básicas de Aragón, dotadas de personalidad jurídica y autonomía para la gestión de sus intereses respectivos, y medio esencial de participación de la comunidad vecinal en los asuntos públicos.<br>2. El gobierno y la administración municipales corresponde al Ayuntamiento (…)<br>3. El presente Estatuto garantiza a los municipios la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias y la defensa de los intereses de la colectividad que representan. |
| Castilla y León | **Artículo 44. El municipio.**<br>1. El municipio es la entidad territorial básica de la Comunidad y la institución de participación más directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. Tiene personalidad jurídica propia y plena autonomía en el ámbito de sus competencias y en la defensa de los intereses locales que representa.<br>2. Su gobierno, representación y administración corresponde al Ayuntamiento.<br>(…) |
| Extremadura | **Artículo 54. Municipios.**<br>1. El municipio es la entidad territorial básica de Extremadura e instrumento esencial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Los municipios tienen autonomía política y personalidad jurídica propia.<br>(…)<br>**Artículo 55. Autonomía local.**<br>Sin perjuicio de su plena autonomía política y la suficiencia financiera para la gestión de los asuntos de interés y ámbito local dentro del marco normativo general, una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar. |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública https://www.mptfp.gob.es/portal/politica territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/estatutos_materias.html

Sin embargo, si buscamos referencias concretas a los municipios en los restantes EEAA, más allá como he señalado de la referencia a los mismos dentro del artículo relativo a la organización territorial en general, solo Asturias, Cantabria, La Rioja y Murcia hacen una especial referencia a ellos y de una forma muy escueta en cuanto a su configuración dentro

de la estructura territorial y solo Murcia hace expresa referencia a que "gozan de plena personalidad jurídica y autonomía para la gestión de los intereses que les son propios".

Así las cosas, ¿se puede considerar que los EEAA de segunda generación que han regulado de una forma más detallada la figura de los municipios han supuesto una merma de su autonomía? Considero que la respuesta ha de ser negativa. Incluso aún, el expreso reconocimiento de su posición, como hace el Estatuto de Cataluña configurándolo como el medio esencial de participación de la comunidad local, garantizando al municipio la autonomía para el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas y la defensa de los intereses propios de la colectividad que representa, o reconociendo que los actos y acuerdos adoptados por los municipios no pueden ser objeto de control de oportunidad por ninguna otra Administración, supone un reconocimiento reforzado de su figura. De forma análoga, Illes Balears reconoce al municipio como el instrumento fundamental para la participación de la comunidad local en los asuntos públicos, les garantiza la autonomía para el ejercicio de sus competencias propias, y lo que resulta más importante, reconoce que los municipios de las Illes Balears dispondrán de recursos suficientes para ejercer las funciones que les atribuye la legislación; estos deben ser garantizados por la Administración del Estado, la autonómica y la insular. En este sentido, los municipios tienen capacidad de regular las finanzas propias en el marco de la ley y gozan de autonomía presupuestaria. O Extremadura, que configura el municipio como instrumento esencial de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, reconociéndoles autonomía política y personalidad jurídica propia y regulando un artículo expreso relativo a la autonomía local.

Visto lo anterior y pese a algunos pronunciamientos doctrinales donde se cuestionaba la posible limitación a la autonomía local que podría suponer una más exhaustiva regulación del régimen local por las modificaciones estatutarias, lo cierto es que en lo que a los municipios respecta, creo que resulta beneficioso para su configuración y les otorga el peso y posición que los mismos han de tener en la estructura territorial, sin perjuicio de que a efectos prácticos no siempre se produzca un escrupuloso cumplimiento de las disposiciones estatutarias.

### 2.3.2 Desarrollo efectivo en las distintas leyes de régimen local de las CCAA

Los EEAA son los que, por imperativo constitucional, recogen la función de desarrollo del régimen local en su contenido, los cuales se complementan con las leyes autonómicas de régimen local, sin olvidar que. junto a estos dos instrumentos jurídicos, y por la configuración contenida en la LBRL, será el legislador sectorial competente el que desarrolle las concretas materias cuya competencia es atribuida a los municipios.

La finalidad principal de la legislación autonómica sobre desarrollo del régimen local con base en cada EEAA y respetando la legislación básica, radica en hacer un desarrollo, global o sectorial, de las materias respecto de las que la LBRL, y en su caso los estatutos, atribuyen a los municipios. Es más, lo ideal es que las leyes autonómicas eleven los estándares estatutarios de autonomía que fijan los EEAA pues tienen tal capacidad, teniendo como campo delimitador las competencias establecidas en la LBRL.

Desde un punto de vista práctico hay que señalar que no todas las CCAA han regulado legislativamente la Administración local, pese a tener absoluta capacidad para hacerlo. ¿Se puede entender que supone esa no regulación una dejadez en la correcta actuación administrativa?, o más aún, ¿que entienden que con el respectivo EEAA y la regulación básica está cubierta la posible esfera de actuación local sin que sea necesario una concreta regulación, relegando a los entes locales a una posición de innecesaria regulación? Sea como fuere, la realidad es que la mayor parte de las CCAA han optado por regular el régimen local, si bien con un contenido más o menos exhaustivo en lo que a las competencias municipales se refiere.

La relación de las citadas leyes es la siguiente:

| CCAA/CIUDAD AUTÓNOMA | LEGISLACIÓN RÉG. LOCAL |
|---|---|
| País Vasco | Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. |
| Cataluña | Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. |
| Galicia | Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia. |
| Andalucía | Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía |
| Principado de Asturias | Sin norma específica (creación de comarcas) |
| Cantabria | Sin norma específica (comarcas y entidades locales menores) |
| La Rioja | Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja. |
| Región de Murcia | Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia. |
| Comunitat Valenciana | Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana. |
| Aragón | Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón. |
| Castilla-La Mancha | Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales de Castilla-La Mancha. |
| Canarias | Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. |
| Comunidad Foral de Navarra | Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra. |
| Extremadura | Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura. |
| Illes Balears | Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local de las Illes Balears. |
| Comunidad de Madrid | Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid. |
| Castilla y León | Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local de Castilla y León. |

| | |
|---|---|
| Ciudad de Ceuta | Sin norma específica |
| Ciudad de Melilla | Sin norma específica |

Fuente: elaboración propia.

El primer dato que se observa es la distinta denominación que se da a las leyes; la fórmula más repetida es utilizar bien la referencia a la Administración local (5 CCAA) y régimen local (5 CCAA), usando otras referencias como instituciones o entidades locales (3 CCAA) y de forma general a la autonomía local (dos de ellas). Por su parte, ni el Principado de Asturias, ni Cantabria, ni las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla han legislado sobre este extremo. La denominación empleada no tiene una repercusión concreta en el desarrollo de cada una de las leyes autonómicas que revisten, en mayor o menor medida, un régimen análogo en el desarrollo que hacen del régimen local. Por ello entiendo que la concreta denominación que se ha hecho a cada una de las leyes por las distintas CCAA que han desarrollado la materia no se ha visto marcada por el alcance jurídico que pudiera tener el concepto utilizado, sino por la oportunidad política o incluso casual que se haya querido dar a la norma. Cabe recordar que el término "Administración local" se suele usar como sinónimo de "régimen local", pero se puede diferenciar en que la expresión "régimen local" es más amplia y comprende no sólo la administración relativa a los entes locales, sino también cuestiones que tienen naturaleza política que afectan a la organización política y al gobierno de los entes, siendo este concepto de régimen local más cercano al de "gobierno local", que también es un concepto más amplio que el de Administración local. Por su parte, referirse sólo a la "autonomía local", como hacen Extremadura y Andalucía entiendo que no es sino una forma de fortalecer la idea que quieren transmitir de dicha autonomía reflejada en la LBRL.

La tónica general de la regulación establecida en estas leyes, tras remarcar el principio de autonomía local, radica en reconocer, en lo que a los municipios se refiere, una serie de competencias propias que necesitan de un desarrollo legal concreto para su completa aplicación. Es importante incidir en este necesario desarrollo legal concreto, porque si se lee el contenido de las distintas leyes, a priori puede parecer que los municipios gozan de un haz de competencias amplísimo donde pueden hacer y deshacer prácticamente a su antojo; nada más lejos de la realidad. Sin un desarrollo legislativo sectorial concreto, todas esas competencias que se reconocen por las CCAA en sus leyes de régimen local no son más que papel mojado.

El esquema general de las leyes autonómicas se observa en la siguiente tabla:

| **LEGISLACIÓN LOCAL** | **ART. COMPETENCIAS MUNICIPALES** |
|---|---|
| **País Vasco**<br>Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones locales | Artículo 16. Cláusula universal de competencias municipales y actividades, servicios o prestaciones que no tengan el carácter de competencias propias, transferidas o delegadas.<br>Artículo 17. Competencias propias de los municipios (*delimita un total de 37 materias)* |

| | |
|---|---|
| **Cataluña**<br>Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, TR de la Ley municipal y de régimen local. | Artículo 66. Competencias municipales y locales.<br>*(delimita un total de 15 materias).* |
| **Galicia**<br>Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local. | Artículo 80. Competencias propias<br>*(transcribe literalmente el art. 25 de la LBRL antes de su modificación por la LRSAL).* |
| **Andalucía**<br>Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local. | Artículo 8. Cláusula general de competencia.<br>Artículo 9. Competencias municipales.<br>(*delimita un total de 28 materias, subdivididas algunas de ellas concretando ámbitos materiales más definidos).* |
| **Principado de Asturias** | Sin norma específica (creación de comarcas) |
| **Cantabria** | Sin norma específica(comarcas y entidades locales menores) |
| **La Rioja**<br>Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local | Artículo 34. Competencias de los municipios *(establece una cláusula general de competencia*). |
| **Murcia**<br>Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local. | Artículo 3. Establece el principio general de autonomía local.<br>Artículo 4. Prevé la posibilidad de que la CCAA delegue sus competencias propias en los municipios. |
| **Comunitat Valenciana**<br>Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local. | Artículo 33. Competencias de los municipios.<br>(*Establece una cláusula general competencial y delimita un total de 19 materias sobre las que los municipios tienen competencias propias*). |
| **Aragón**<br>Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local. | Artículo 42. Competencias de los municipios.<br>(*Establece una cláusula general competencial y delimita un total de 17 materias sobre las que los municipios tienen competencias propias).* |
| **Castilla-La Mancha**<br>Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales. | No establece una cláusula relativa a las competencias municipales, señalando únicamente en el artículo 2 que "El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias". |
| **Canarias**<br>Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. | Artículo 10. Competencias municipales *(establece una cláusula general de competencia).*<br>Artículo 11. Atribución de competencias propias *(delimita un total de 17 materias).* |
| **Comunidad Foral de Navarra**<br>Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local. | Artículo 29. Establece una cláusula general de competencia. |

| | |
|---|---|
| **Extremadura**<br>Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal. | Artículo 4. Competencias municipales y prestación de servicios *(régimen general).*<br>Artículo 10. Competencias municipales. Principios generales (*clasificación de las competencias y establecimiento de los principios).*<br>Artículo 12. Definición de competencia municipal.<br>Artículo 13. Definición de funciones o facultades.<br>Artículo 14. Cláusula general de competencias municipales.<br>Artículo 15. Competencias propias de los municipios (*fija 4 áreas de actuación y delimita competencias en cada una de ellas).*<br>Artículo 16. Régimen jurídico de las competencias propias.<br>Artículo 17. Exigencias derivadas de la atribución por ley de competencias propias a los municipios.<br>Artículo 18. Titularidad y ejercicio de las competencias municipales. |
| **Illes Balears**<br>Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local. | Artículo 29. Competencias (*establece una cláusula general y fija un total de 27 materias).* |
| **Comunidad de Madrid**<br>Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local. | Artículo 8. Competencias (*establece una cláusula general aludiendo al ejercicio por los municipios de las competencias propias que, de conformidad con la legislación básica estatal, determinen las distintas leyes sectoriales estatales o autonómicas).* |
| **Castilla y León**<br>Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local. | Artículo 20. Competencias *(establece una cláusula general y fija un total de 22 materias).* |
| **Ciudad de Ceuta** | Sin norma específica |
| **Ciudad de Melilla** | Sin norma específica |

Fuente: elaboración propia. El concreto contenido de cada uno de los artículos se incorpora como anexo I al presente trabajo.

De la lectura global del articulado de las distintas leyes de las CCAA[51], la forma en la que desarrollan las competencias municipales se pueden organizar en cuatro grupos atendiendo al grado de regulación que hacen de cada una de ellas; las que simplemente

[51] Se incorpora como anexo I al presente trabajo una tabla con el contenido concreto de los artículos referenciados relativos a las competencias municipales.

establecen una cláusula general competencial basada en el principio de autonomía local, las que hacen una relación parecida a la establecida en el artículo 25 de la LBRL, las que amplían ligeramente la lista del artículo 25 y las que hacen un exhaustivo desarrollo de las competencias municipales. A pesar de un mayor o menor desarrollo, es necesario apuntar que este reconocimiento de competencias propias de los municipios en la legislación autonómica de régimen local no deja de ser coincidente, en términos generales, con los que el régimen general de la LBRL establece en su artículo 25; un catálogo desarrollado de materias sobre las que los municipios pueden asumir las competencias.

La Rioja, Murcia, Navarra, Castilla La-Mancha y la Comunidad de Madrid, se limitan a establecer una cláusula general competencial que poco aporta a la regulación básica o a lo establecido en los respectivos EEAA. Un poco más de interés ponen los legisladores de Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón, Canarias y Castilla y León, donde transcriben, con mayor o menor coincidencia, la relación de materias previstas en el artículo 25 de la LBRL, siendo un poco más ampliado en el caso de País Vasco e Illes Balears que junto a una cláusula general de competencias, posteriormente desgranan competencias concretas. Pero sin duda las CCAA que mayor atención han prestado a las competencias municipales han sido Andalucía y Extremadura. En cuanto al desarrollo que se hace en la ley andaluza destaca la concreción y especificación de cada una de las materias, organizadas por grupos de áreas competenciales para desarrollar cada una de ella a través de actuaciones y materias concretas de una forma muy detallada.

Sin embargo, y pese al avance que supuso la ley andaluza por su exhaustividad, es necesario destacar, por actual y por su concreto desarrollo legal, la última modificación operada por Extremadura, aprobada en 2019 y, por tanto, tras la modificación de la LRSAL (extremo que sólo comparte con la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi), teniendo en cuenta los pronunciamientos del TC. Es significativa no sólo por su carácter novedoso sino por la defensa que se hace a la autonomía local y al concreto reconocimiento de la esfera competencial propia de los municipios. Pero no se queda ahí, porque además de una detallada regulación de las competencias propias de los municipios, aborda aspectos como el establecimiento de unos principios generales donde destaca un otorgamiento amplio y residual de competencias propias a los municipios, la definición de competencia municipal como el conjunto o haz de funciones o facultades que se proyectan sobre materias, actividades, sectores o instituciones particulares, destacando que esas funciones o facultades de los municipios podrán ser de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión o ejecutivas, definiendo cada una de estas y concretando el régimen jurídico de las competencias propias. Asimismo, hay una concreta referencia en la ley autonómica extremeña, dentro del artículo 14 relativo a la cláusula general de competencias municipales, a evitar duplicidades en la ordenación o gestión de las competencias, lo cual es sin duda reflejo del requerimiento legal que se hace en la LRSAL y que hace que esta ley autonómica desarrolle de una forma muy completa todos los aspectos competenciales de los municipios.

Desde luego, para los municipalistas, es una satisfacción ver un desarrollo tan detallado y cuidado de las competencias de los municipios, destacando el papel institucional que tiene como pilar fundamental de la estructura territorial, esperando que sirva de ejemplo para un reconocimiento detallado de las competencias municipales por parte de las

CCAA. Ahora bien, y como no todo puede ser perfecto, sigue faltando una parte estructural a esta regulación competencial, si bien eso no se puede achacar al legislador autonómico al ser tarea del legislador estatal, y es revisar el régimen de financiación mediante las modificaciones legislativas oportunas tanto en el TRLHL como en la LBRL, para que se establezca un sistema real y efectivo de financiación local para el desarrollo de estas competencias municipales y revertir el constante incremento del gasto impropio municipal.

## 3. Problemática delimitación de las competencias de los municipios

La normativa vigente no ha conseguido una delimitación precisa de las competencias de los distintos niveles de gobierno, siendo frecuente encontrar en el ordenamiento jurídico español múltiples supuestos de competencias concurrentes, compartidas o yuxtapuestas. Esta circunstancia está propiciada por una regulación del ámbito competencial local que se caracteriza por la inexistencia de una lista delimitada y formal de competencias locales. 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 la insuficiente definición de competencias locales, la falta de adaptación a las nuevas realidades o el hecho de que algunas de ellas 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 EELL 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 (inmigración, los refugiados o seguridad), y en otros por transferencias indirectas de servicios de otras Administraciones públicas.

Para entender el alcance del problema y de ese modo abordar posibles soluciones, es preciso partir necesariamente de la existencia, reconocimiento y respeto de una serie de principios que conformen la base del régimen competencial local, y esos principios son el principio de autonomía, el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad, además del principio de proximidad. Estos principios se erigen como la base y el fundamento de la actuación competencial local, pues de otro modo no resulta factible ninguna actuación de los EELL con carácter autónomo. Pero las trabas para lograr objetivos concretos en la satisfacción directa de las demandas ciudadanas son cada vez mayores y parten de la falta de reconocimiento expreso de un ámbito competencial propio, que debe ser suplido o compensado por elementos que directamente escapan al control propiamente local, como son el reconocimiento de una esfera de actuación cuya atribución va a depender del respeto que el Estado y las distintas CCAA hagan de esa esfera de actuación y del acatamiento de los principios antes señalados. Por ello, es necesario que el cumplimiento del principio de autonomía local y el respeto a esa esfera de actuación propia sea férreo e incuestionable, pues autonomía y competencia son conceptos que van unidos. No obstante lo anterior, se podrá comprobar como la propia legislación del Estado ha limitado precisamente esa autonomía. Por ello nos encontramos

ante una difícil tarea de desarrollo de lo local, pues las herramientas que se facilitan no son todo lo adecuadas que sería deseable.

### 3.1 Punto de partida en la delimitación de las competencias locales: el principio de autonomía local

Es sobradamente conocida la parquedad con la que el texto constitucional recoge el principio de autonomía local. Sin embargo, ante la falta de reconocimiento competencial expreso, el principio de autonomía local se convierte en un verdadero "clavo ardiendo" al que agarrarse los EELL para poder exigir, tanto al Estado como a las CCAA, el respeto de esa esfera necesaria de actuación en el ámbito de los asuntos que les afecten. Ahora bien, ya de forma temprana, el TC va a tener que pronunciarse en el contenido que ha de darse a esta autonomía local pues ante la mera enunciación realizada por la Carta Magna, las dificultades interpretativas de la materia no fueron pocas.

Sin ánimo de ahondar demasiado en la configuración del principio de autonomía local, pues hay mucho escrito, simplemente voy a realizar unas pinceladas del mismo para contextualizar su figura en el reconocimiento de competencias municipales. No resulta fácil definir la autonomía local y, en particular, la autonomía municipal, pues los elementos históricos existentes y la convergencia de todos ellos influyen de una forma más o menos directa en su configuración legal[52], que se refleja en la complejidad y ambigüedad del concepto de autonomía y la confusión que rodea su significado.

En lo que a este estudio interesa, simplemente quiero señalar que desde el prisma constitucional, la autonomía local se utiliza como técnica de división territorial del poder. El art. 137 de la CE, al aludir a que "todas las entidades" –en las que se organiza territorialmente el Estado (municipios, provincias y CCAA)– *gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses* configura la autonomía de los EELL como un principio estructural de la organización territorial del Estado. En palabras de Parejo Alfonso[53] esto no puede significar otra cosa que la pertenencia de la autonomía local, desde y por sí misma y en cuanto principio de una de las instancias necesarias de la organización territorial del Estado social y democrático de Derecho constituido, a los elementos definitorios del Estado. Por su parte, el art. 140 de la CE profundizará más en lo que se entenderá como definición del principio de autonomía de los municipios, proclamando la garantía de la autonomía de los municipios y su goce de personalidad jurídica plena. Ahora bien, este reconocimiento de la capacidad de las EELL para la gestión de sus respectivos intereses no supone en sí una definición concreta de lo que ha de entenderse por autonomía local ni expresa su contenido, que habrá de ser inferido de

[52] Sobre la valoración de las raíces históricas del principio de autonomía local, ver IGLESIAS MARTÍN, Antonio: "*Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales".* Editorial Ariel. Barcelona, 2002. Pág. 33; SOSA WAGNER, Francisco: "*La autonomía local".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA. Número 239. Año 1988. Págs. 1354-1357; PAREJO ALFONSO, Luciano, "*La Autonomía local en la Constitución Española"*. Tomo I. Cap.I. Págs. 61-62. Dentro de la obra colectiva: VVAA. Dir. MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Tratado de Derecho Municipal*". Iustel. Madrid, 2011. Especialmente el análisis que hace PAREJO ALFONSO *Ibídem.* Págs. 62-64.

[53] PAREJO ALFONSO, Luciano: "*La Autonomía local en la Constitución Española"*. Ob. Cit. Pág. 49.

los preceptos constitucionales. El reflejo de este mandato constitucional se encuentra en el art.2 de la LBRL.

La autonomía de gestión de intereses locales, como señala Quintana Carretero[54], está configurada para expresar la orientación política resultante de la participación ciudadana a través de las urnas en el ejercicio de asuntos de competencia local, y será la ley la encargada de definir las competencias locales sobre la base del modelo constitucional y de incidir sobre la organización local, estableciendo la forma en que se produce el autogobierno y las competencias locales relativa a la gestión de los intereses correspondientes. Y es que ese es el verdadero problema a efectos prácticos para el reconocimiento de competencias a los municipios; lo que en palabras más banales podría interpretarse como "mucho ruido y pocas nueces"; es decir, que la autonomía local constitucionalmente consagrada sin duda constituye la base para el reconocimiento del lugar y vías de actuación que han de tener los EELL pero en realidad no tiene un reflejo directo, materialmente constatable, en el ejercicio competencial que aquéllos han de desarrollar, pues se ha de posponer a un momento ulterior, el que hagan Estado y CCAA, para efectivamente poder ejercer competencias concretas.

Al margen de las acepciones doctrinales del concepto en sí, cuestión distinta es la puesta en práctica de dicha autonomía. La diversidad local es tan amplia y heterogénea que hace necesaria una modulación de la autonomía local para adaptarla a las características particulares de cada municipio, teniendo en cuenta criterios tan decisivos como el tamaño o las características territoriales que afectan a cada municipio. Por lo anterior, pretender dar un concepto único y universal del principio de autonomía local no sólo resulta difícil, sino que además no siempre es deseable, habida cuenta de la necesaria adaptación de dicha autonomía a las características propias de cada municipio.

Por lo demás, quiero hacer una breve matización sobre las denominaciones y lenguaje jurídico que se utiliza cuando se habla de la autonomía local, de su garantía constitucional y su garantía institucional, cuestión que en ocasiones produce cierta confusión y cuya defensa y cuño traen tras de sí diferentes posturas doctrinales. Cierto es que la Constitución reconoce y garantiza la "autonomía local", consagrándose como un verdadero principio constitucional que ampara la propia esencia de la actuación de los entes que integran la Administración local. Ahora bien, cuando en el mundo del Derecho se alude a "garantía institucional" de la autonomía local se trata de una construcción jurídica que, en términos generales, supone una configuración negativa de la protección que la Constitución da a la autonomía local sobre la base de la existencia de un contenido mínimo que tanto el legislador autonómico como estatal debe respetar. En este sentido, el TC ha insistido en la configuración de la autonomía local bajo la protección de una "garantía institucional".

Sin perjuicio de los numerosísimos pronunciamientos doctrinales que existen en esta materia, simplemente señalar que considero necesario el posicionamiento en una configuración de la autonomía local desde un necesario prisma positivo, lo que lleva aparejado una de las principales demandas existentes en la materia, el otorgamiento de

[54] QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro: "*La garantía constitucional de la autonomía local".* Págs. 49-161, dentro de la obra colectiva, dirigida por él mismo: "*Globalización y principio de autonomía local*". Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2008.Págs. 57-58.

una esfera competencial concreta a los EELL. La configuración negativa de la protección y contenido de la autonomía local (garantía institucional) frente a la concepción positiva del reconocimiento constitucional consagrado en los arts. 137 y 140 (garantía constitucional) no debe prevalecer, pues de otro modo estaríamos limitando "*ab initio"* el margen de actuación de los EELL. Si únicamente esperamos a que el principio de autonomía local opere cuando se han producido injerencias en la esfera de actuación de un ente local, es decir, cuando el legislador ha sobrepasado los límites, ese "núcleo esencial" infranqueable –que no se sabe realmente cual es por ser un concepto jurídico indeterminado–, estamos limitando la posibilidad de desenvolvimiento de una verdadera postura activa por parte de los EELL en desarrollo de su autonomía local. Un verdadero desenvolvimiento del principio de autonomía local, ante la parquedad de su formulación constitucional, pasa por una postura activa por parte de los EELL de poder realizar y participar en esa "gestión de sus respectivos intereses", siendo el propio ente el que defina o, cuanto menos, participe activamente en ese ámbito de intereses que le afecta, sin dejar al mero arbitrio de terceros su delimitación. Sólo desde una perspectiva positiva, que englobe por supuesto el aspecto de defensa ante injerencias del legislador, se puede delimitar un contenido de la autonomía local y se puede garantizar su real efectividad. Por ello, es necesario no limitarnos a concebir la autonomía local solo como un escudo de defensa, sino que se ha de erigir como escudo, armadura y lanza. De hecho, si una característica ha de primar en la concreta delimitación del alcance y contenido de la autonomía local ha de ser el dinamismo de su conceptualización, lo que implica que un verdadero desarrollo de esa autonomía pasa por partir de un contenido abierto que permita adaptarse a las concretas necesidades locales de cada ente, si bien es necesario fijar un mínimo común y tener en cuenta los pronunciamientos jurisprudenciales en la materia.

Ahora bien, desde mi punto de vista, una correcta concepción de la autonomía local debería abarca el ámbito organizativo, competencial, financiero y jurídico de los municipios, lo cual resulta un tanto utópico en los tiempos que corren, máxime con las últimas modificaciones legislativas, pues no hay que olvidar que es el legislador el que finalmente va a "moldear" ese ámbito de la autonomía local sobre el principio abiertamente configurado en la Constitución. Y es que en lugar de avanzar hacia un horizonte de mayores parcelas de actuación autónoma por parte de los municipios, lo cierto es que el imperio de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que invaden todas y cada una de las actuaciones del poder legislativo en los últimos años, ha supuesto que el contenido inicialmente formal de la autonomía local se vea desinflado progresivamente, reduciéndose el ámbito competencial otorgado a estos entes unido a una merma del principio de autonomía.

### 3.2. La Carta Europea de la Autonomía Local; ¿dónde ha quedado?

La configuración del principio de autonomía local como un ámbito de poder atribuido a los EELL, está mediatizado por su integración dentro del ordenamiento jurídico y la sumisión a las normas, tanto nacionales como internacionales, que conforman el mismo. En este sentido, especial relevancia tiene en la materia la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL)[55].

[55] La CEAL fue firmada por España y ratificada el 8 de noviembre de 1988, entrando en vigor el 1 de marzo de 1989. Además de la CEAL, el Consejo de Europa ha aprobado varias Recomendaciones e Informes

Como pone de manifiesto Lasagabaster[56] en su obra dedicada exclusivamente a la CEAL, se trata de un documento elaborado en el marco del Consejo de Europa, que refleja la preocupación por establecer en el ámbito europeo una serie de Instituciones y principios que garanticen la vigencia de la democracia, y una de sus plasmaciones es la autonomía local. Ya en su preámbulo señala que "para el logro de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder, debe defenderse y fortalecerse la autonomía local. A su vez las EELL constituyen uno de los principales fundamentos de todo régimen democrático, ya que en ese nivel es donde se ejerce de manera más directa el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos".

Pero la CEAL no sólo despliega su ámbito de actuación desde el prisma de la garantía de la autonomía local formulada en términos generales, como hace nuestra Constitución, sino que expande sus efectos sobre otras esferas del respeto a la actuación local, como es el de las competencias municipales que aquí analizo. Por ello, para tener un panorama completo de las competencias municipales, se ha de hacer referencia obligada esta Carta pues es taxativa la remisión a la Constitución o la ley para que normativamente atribuyan competencias a las entidades locales. Comparto con Jimenez Asensio[57] que estas exigencias de la CEAL se cumplen, en el caso del Estado español, de forma muy relativa, cuando no, en algunos casos, se incumplen de modo manifiesto. Es muy importante que la legislación sectorial, tanto del Estado como de los Parlamentos autonómicos, interiorice las normas de esta Carta, ya que no se ha de olvidar que el valor jurídico de la CEAL en el ordenamiento jurídico interno es el correspondiente a los tratados internacionales, con el régimen jurídico que a los mismo se acompaña[58], lo que implica que su parámetro de validez no sea asimilable ni a la LBRL, ni a la legislación interna.

Recientemente se ha publicado la obra "*La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación balance y perspectivas*"[59] que examina el origen histórico y el contenido de la CEAL, su incorporación a nuestro ordenamiento jurídico y el valor que le ha asignado la jurisprudencia, analizando las perspectivas de futuro de la Carta con la finalidad de potenciar su función de garantía de la democracia y de la autonomía local. No obstante, más allá de las conclusiones a las que se puedan llegar, lo que pretendo en este apartado es realizar una aproximación a la configuración y reconocimiento que en la misma se hace de la autonomía local y las repercusiones que debería haber tenido en el ámbito nacional y que adelanto que no se ha producido de una forma satisfactoria para

donde se interpreta el alcance general de la Carta y las posibles vulneraciones a su contenido sufridas por los países que la han suscrito, que vienen a poner el acento especialmente en esta garantía de la autonomía local sobre la base del principio de subsidiariedad.

[56] LASAGABASTER HERRATE, Iñaki: "*La Carta Europea de Autonomía Local*". Iustel. Madrid, 2007. Págs. 37-38.

[57]Como señala JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: "*Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta".* Dentro del documento técnico: "Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico". Págs. 13-65. Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012. Págs. 37.

[58] Sobre el alcance de la posición de la CEAL en el ordenamiento jurídico *vid.* LASAGABASTER HERRATE, Iñaki: "*La Carta Europea de Autonomía Local*". Ob. Cit. Págs. 99 y ss.

[59] FONT i LLOVET, Tomás. Dir. "*La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación balance y perspectivas".* Claves de Gobierno Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2019.

los municipios, quizá por la posición jurídica que la CEAL ocupa en nuestro ordenamiento jurídico.

Se ha de recordar que la CEAL recoge de forma expresa, a diferencia de lo que no hace nuestra Carta Magna, el concepto de autonomía local, definiéndola en el art.3.1 como *"el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes".* En un análisis concreto de cada uno de los conceptos que aglutina la importante definición de autonomía local dada por la Carta, García Roca[60] valora la esencia de su significado como una herramienta de máxima utilidad para decantar y establecer límites constitucionales e internacionales al legislador del régimen local, cerrando los espacios abiertos en la Constitución. El alcance de la autonomía local, así definida, no se agota con las consecuencias que se extraen del principio de subsidiariedad, es también un autogobierno que cabe definir, de alguna manera, como en cierto modo "residual" o en defecto de otras autoridades. Esto es lo que realmente quiere decir el importante artículo 4.2 CEAL cuando asevera que las entidades locales tienen libertad plena, dentro del ámbito de la ley, para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Y, si descendemos a la realidad social, de no existir este principio de residualidad cómo podría de otra manera justificarse una pluralidad de intervenciones que las entidades locales tradicionalmente realizan en defecto de otras Administraciones, por su mayor proximidad a los que en ellas residen y en cuestiones donde la cobertura competencial de su actuación no es precisa, si no prácticamente inexistente, lo que no deja de ser una de las justificaciones del objeto del presente estudio, las competencias impropias.

El principio de autonomía local, tal y como queda definido en la CEAL, va mucho más allá del reconocimiento que el TC ha otorgado a través del principio de la "garantía institucional" antes analizado, pues el art. 3.1 de la CEAL, como hemos visto, es mucho más contundente y definitorio, haciendo especial hincapié en gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes. Como señala Sánchez Sáez[61] el adjetivo "importante" no es baladí, en la medida en que supone la plasmación del principio de subsidiariedad y de descentralización, ya que impone una cesión de responsabilidad, necesariamente, desde las instancias políticas superiores. Este planteamiento vuelve a llevarnos a la ya consideración de si la autonomía local es sólo administrativa o también política, quedando claro con esta definición que el carácter político prima en la misma, ya que en la CEAL, la autonomía local se configura como un auténtico "derecho a decidir efectivamente" cuáles son y cómo se gestionan esos intereses generales, "en el marco de la ley", es decir, vinculadas negativamente a ello, pudiendo hacer todo lo que ésta no les prohíba.

Por lo demás señalar que la Carta no recoge un listado de competencias propias de los EELL, sino que establece en el art.4.1 una exigencia formal, que las competencias locales básicas vengan recogidas en determinadas normas (Constitución o ley), resaltando el expreso reconocimiento del principio de subsidiariedad (aunque no utiliza expresamente

[60]GARCIA ROCA, Javier: "*El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad".* Revista de Estudios de la Administración local y autonómica". (REALA). Número 282. Págs. 23-70. Enero-abril, 2000. Págs. 46-48.

[61] SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José: *"Autonomía local y descentralización. Su naturaleza jurídica".* Fundación Democracia y Gobierno Local. Tirant lo Blanch. Valencia, 2008. Pág. 32.

este término) en los apartado 2 y 3. Como señala Ortega Álvarez[62], estos efectos de la Carta son relevantes desde el punto de vista que desde su contenido se pretende un cambio de enfoque muy singular en lo que se refiere a la interpretación del art. 2 de la LBRL. En efecto, en este precepto parece que debe justificarse la capacidad del ente local para ser objeto de atribución competencial –"en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del ente local" –, mientras que en la Carta se parte directamente del principio de proximidad a los ciudadanos como criterio inicial de atribución competencial y lo que, posteriormente, deben justificarse son las excepciones a esta atribución.

Sin embargo, la excepción competencial (es decir, que las leyes sectoriales puedan atribuirles a las Administraciones locales competencias específicas en determinadas materias) se ha convertido en la regla en España, y la regla (que existan competencias básicas o propias locales) directamente no existe[63]. No obstante, la afirmación de este autor ha de ser matizada con la nueva redacción de la LBRL dada por la LRSAL, si bien el hecho de que ahora se refiera la ley a competencias "propias" de los municipios, no implica ni atribuye de forma omnímoda tales competencias, como veremos más adelante. Y es que, en efecto, en ocasiones parece que formulamos el mundo al revés: algo tan sencillo –a priori– como pudiera ser el establecimiento de una regla general competencial a favor de los municipios a nivel estatal y no a través de concretos EEAA (como ocurre) y el establecimiento de excepciones o necesaria regulación por la legislación sectorial en aquellas materias que se pudiera entender una obligada intervención estatal o autonómica, supondría una clara simplificación de los problemas interpretativos existentes. En la CEAL el legislador español ha tenido una llave para abrir muchas puertas en la delimitación de las competencias locales pero que no ha usado correctamente, a pesar de la imposición legal de hacerlo, dejando esta CEAL en un segundo plano. Tal vez el posible miedo a una pérdida de poder en el reparto del "pastel" competencial entre Estado y CCAA haya frenado cualquier intento de esclarecer un campo oscuro y más, al contrario, parece que en esa intención de mantener un control extralimitado sobre los municipios, las últimas reformas legislativas han supuesto, bajo la justificación del paraguas de la crisis económica, un paso hacia atrás en el camino de la atribución de mayores esferas de actuación a los municipios en el marco del principio de la autonomía local.

### 3.3. Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

La configuración territorial del Estado español obliga necesariamente a entender la figura de la Administración local no solamente desde el prisma del principio de autonomía local, sino que es necesario la intervención de otros principios como la subsidiariedad y proporcionalidad, que son el reflejo directo de la descentralización, herramienta vital para el desempeño competencial por parte de los municipios. Y para lograr la mayor eficacia posible de la acción descentralizada, la subsidiariedad implica la obligación de los escalones superiores de dotar de los medios apropiados a la entidad local en orden a

[62]ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: "*El principio de subsidiariedad".* Págs. 109-121. Dentro de la obra colectiva: VV.AA. (Dir. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco): "*Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias".* Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2007. Pág. 116.

[63] Así lo advierte acertadamente SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José: *"Autonomía local y descentralización. Su naturaleza jurídica".* Ob. Cit. Pág. 34.

buscar la máxima racionalidad de la distribución del poder, reforzando así el deber de auxilio implícito en los principios de lealtad constitucional y colaboración[64]. Sin embargo, aquí es donde se plasma de una forma más clara una de las principales problemáticas asociadas a la no atribución de un conjunto cerrado de competencias precisas a los EELL, que supone que a pesar de ser la Administración local la más cercana al ciudadano y la que debe asumir la prestación de los servicios cuando dicha prestación sea más eficaz e implique un ahorro en el gasto público, no siempre tiene la correlativa competencia para desarrollarla. Este principio vital en el ámbito competencial local viene reconocido de forma expresa en la CEAL, como acabo de analizar, recalcando la necesaria atribución a las autoridades más cercanas al ciudadano el ejercicio de las competencias públicas, principio de subsidiariedad que se recoge también en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea[65].

Como acertadamente apunta Quintana Carretero[66], los principios de subsidiariedad y proporcionalidad revisten singular utilidad en la distribución competencial entre el Estado, las CCAA y las EELL, otorgando preferencia al término más próximo al ciudadano y, en todo caso, evitando el vaciamiento de competencias en la Administración local, pues la atribución de la competencia concernida al superior sólo se justificaría cuando por su naturaleza o amplitud sobrepase el ámbito propio de la entidad local. Consecuentemente, ambos principios, habrán de jugar en la delimitación del interés local por parte del legislador sectorial, estatal o autonómico, a la hora de determinar las competencias locales, y como instrumento interpretativo para configurar el ámbito de autonomía local en el proceso de validación constitucional de las leyes, entablado en defensa de aquélla. Una correcta aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad conllevaría la opción del legislador por la atribución preferente de competencias en relación con los asuntos de interés local a las EELL.

En base a este principio, más adecuada, correcta y eficiente será la respuesta a las demandas ciudadanas si la misma se presta por quién más cerca y mayor contacto y conocimiento tiene de la solución, siempre y cuando se le dote de los medios necesarios para llevarlo a cabo y dicha cercanía no se torne como algo negativo. La instancia local como división territorial más próxima al ciudadano y la necesaria intervención de esta para una correcta prestación de los servicios públicos constituye la esencia propia del principio de autonomía local, que tiene en el principio de subsidiariedad su mayor exponente.

La corriente promovida en toda Europa por las EELL ante la pérdida de competencias y como modo de reivindicar un papel más relevante en el conjunto de los distintos Estados, será la que despierte el interés por el principio de subsidiariedad en el orden estatal

[64]CALONGE, Antonio, GARCÍA, J. Antonio y GONZÁLEZ, Teodosio: "*Autonomías y Municipios. Descentralización y coordinación de competencias".* Ob. Cit. Págs. 28-29. Citando a DELCAMP, A. "*Principio de subsidiariedad y descentralización".* RArAP, Núm.4, junio de 1994. Págs. 33-52.

[65] Dentro de este marco europeo de regulación del principio de subsidiariedad cabe destacar la Recomendación Nº. R (95) 19E, adoptada el 12 de octubre de 1995, por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, estableciendo que dicho principio debe ser aplicado por cada Estado miembro conjuntamente con otros principios de organización territorial del poder, de la misma manera que el aumento de competencias a favor de las Administraciones locales por el que aboga este principio debe ir acompañado de los medios humanos y financieros adecuados.

[66] QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro: "*La garantía constitucional de la autonomía local".* Ob. Cit. Págs. 121-122 y 131.

interno, como muestra claramente el art. 4.3 de la CEAL. Desde este prisma son unánimes las posturas doctrinales sobre la primacía que se ha de dar al principio de subsidiariedad[67]. Por su parte, la doctrina de la Administración única, basada en lograr "el mejor servicio al ciudadano", exige que sean los entes locales los que presten un mayor número de servicios y operen una elevada carga administrativa.

El reconocimiento expreso del principio de subsidiariedad en el art. 4.3 de la CEAL va indefectiblemente unido a la necesaria cesión por parte del Estado y de las CCAA de las competencias que tienen atribuidas constitucionalmente, siempre que sea esta instancia –la local– la que mejor puede desarrollar o solventar un determinado problema. Ahora bien, como es comúnmente sabido[68], la subsidiariedad no exige una devolución del poder desde el Estado o las CCAA a los ayuntamientos o diputaciones como norma universal, sino sólo de aquellas competencias, funciones, materias o asuntos que las Administraciones inferiores puedan solucionar mejor que las superiores. El acento de la subsidiariedad no está, pues, en la obligación de conseguir el interés general desde lo local, sino en el "prejuicio", digámoslo así, de que las Administraciones locales pueden ser más eficaces que las superiores en una gran cantidad de materias.

No obstante esta mayoritaria defensa a ultranza del principio de subsidiariedad como cauce para lograr un mayor atribución competencial sobre la base de la autonomía local, no faltan autores, como Parada Vázquez[69] que advierten que no se puede usar de justificación tal principio para elevar a entes soberanos y ampliar las competencias de los municipios en base a este art. 4 de la CEAL, pues una exégesis serena del artículo en modo alguno premia, sino que condena, la tesis del soberanismo municipal y la prodigalidad en la atribución de competencias a los municipios, ni ampara sino que descalifica la privación absoluta de competencias para la gestión de sus propios intereses a las provincias, también protegidos como EELL por la CEAL.

Sin embargo y a pesar de la formulación del principio de subsidiariedad y la recepción formal de este principio en la legislación básica de régimen local, comparto con Vázquez Pita[70] que el principio de subsidiariedad ha quedado inédito en nuestro ordenamiento jurídico. Ello se debe a que la realización principio de subsidiariedad como criterio de

---

[67] Por todos, SALVADOR CRESPO, Mayte: "*Gobierno local y principio de subsidiariedad".* Págs. 81-111. Dentro de la obra colectiva coordinada por RUIZ OJEDA, Alberto: "*El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña".* Cosital –Iustel. Madrid, 2010, Pág. 89, que entiende que en su formulación más simple el principio de subsidiariedad alude a que todo aquello que pueda ser hecho mejor y más eficazmente por la unidad menor no debe ser hecho por la unidad mayor; y ARIAS MARTÍNEZ, Mª Antonia y FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier: "*El pacto local y la reorganización competencial de la estructura interna de las Corporaciones locales".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA. Número 282. Enero-abril, 2000. Pág. 162, al señalar que el principio de subsidiariedad significa que siempre debe actuar el nivel inferior o más cercano al ciudadano cuando el objetivo perseguido vaya a ser alcanzado por éste satisfactoriamente.

[68] Puesto de manifiesto por SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José: *"Autonomía local y descentralización. Su naturaleza jurídica".* Ob. Cit. Pág. 35.

[69] PARADA VÁZQUEZ, Ramón: "*La Administración local en España".* Dentro de la obra colectiva dirigida por LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta: "*Manual de Derecho Local".* Iustel. 2015. Pág.39.

[70] Así lo advierte VÁZQUEZ PITA, José María: "*Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales".* Dentro de la obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.: "*Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Editorial Comares. Granada, 2014. Págs. 30 y 39.

asignación de responsabilidades entre las diferentes AAPP presupone la articulación de mecanismos de evaluación de la capacidad de gestión de cada entidad. Sin dicha evaluación no es posible conocer dicha capacidad ni, consecuentemente, atribuir competencias en base a la misma. Sin embargo, el legislador básico nunca llegó a articular técnica alguna que garantizase la correlación entre capacidad de gestión y ejercicio de competencias, sino que relegó tal responsabilidad al legislador sectorial, limitándose a diseñar un régimen claramente expansivo de competencias locales, como posteriormente analizaré. Y es que lo que diferencia al principio de subsidiariedad de la garantía institucional de la autonomía local es que este último presupone un mínimo competencial a favor del municipio, y el principio de subsidiariedad no solo determina un mínimo sino también un máximo competencial marcado por la capacidad de gestión de la entidad.

Ahora bien, como señala Rubio Guerrero[71], el principio de subsidiariedad, y teniendo en cuenta las nuevas medidas de ajuste presupuestario, debe estar acompañado por un equilibrio entre financiación y el coste efectivo de las actividades y servicios a desempeñar. En caso contrario, y dadas las limitaciones excepcionales de endeudamiento de las corporaciones locales que reconoce nuestra legislación local básica, se puede ver seriamente comprometido el esfuerzo de los gobiernos locales por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En todo caso, es necesario abordar íntegramente la regulación de las funciones encomendadas a la Administración local mediante la atribución de un conjunto cerrado de competencias precisas que permitan garantizar su suficiencia financiera. Todas estas medidas, sobre todo las de índole competencial, forman parte de claras reivindicaciones que desde el ámbito local y dentro de esta estructura territorial consagrada en la Constitución vienen reclamándose en las últimas décadas, más acentuadas en los últimos años por las reformas operadas a nivel de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por otro lado, y relacionado directamente con el principio de subsidiariedad, he de aludir brevemente al principio de proporcionalidad, expresamente recogido en el art. 8.3 de la CEAL, al establecer que el control administrativo de las EELL debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia por los intereses que pretende salvaguardarse. En palabras de Quintana Carretero[72] el principio de proporcionalidad conduce a determinar si la medida aplicada resulta idónea, necesaria y proporcionada. Ello condice a valorar si existe alguna otra medida menos dañina que alcance el mismo fin y si la intensidad de la medida resulta excesiva o desproporcionada. Es este un juicio comparativo útil en la valoración de la distribución de competencias ulterior a la aplicación de la subsidiariedad, que incidiría en la titularidad de las competencias y su delimitación.

Es plausible la voluntad de las instituciones europeas que, en el ámbito de una mayor integración del nivel territorial local en el conjunto de todas las instancias territoriales para avanzar en la unión de Europa, han abogado por impulsar el principio de subsidiariedad como piedra angular del reconocimiento de una intervención efectiva de los EELL en aquellos asuntos que revierten en su directo interés y clara muestra de ello

[71] RUBIO GUERRERO, Juan José. "El modelo de los Entes Locales en España: Problemas y perspectivas de reforma". Cuadernos de pensamiento político. Enero / marzo 2013. Fundación para el análisis y los estudios sociales (FAES). Pág. 185.
[72] QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro: "*La garantía constitucional de la autonomía local".* Ob. Cit. Pág. 129.

es su reconocimiento expreso en el Tratado de Maastricht y la CEAL. Sin embargo, no se puede decir que el reflejo europeo del principio de subsidiariedad se haya plasmado de forma clara e inequívoca en la legislación española; la Constitución no reconoce tal principio de subsidiariedad y la LBRL no hace mención expresa al mismo, pero parece extraerse del art. 2. Sin perjuicio de que en el proceso de desarrollo del denominado Pacto local se quisiera dar un impulso a este principio sobre la base de la necesaria intervención de los municipios como instancia más próxima al ciudadano, lo cierto es que con las últimas modificaciones legislativas y el menor ámbito de desarrollo competencial que se viene otorgando a los municipios difícilmente se puede hablar de una concreción y regulación de este principio en la legislación española. La modificación del art. 2.1 de la LBRL por la LRSAL, supeditando el desarrollo del principio de autonomía local a una estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera interfiere de forma directa en el principio de subsidiariedad, pues difícilmente podrá tener desarrollo alguno este principio sino es dentro del marco de autonomía local, donde despliega su verdadera esencia, por lo que cualquier merma de este último supone inexorablemente un absoluto vacío de contenido del principio de subsidiariedad. Será, en este caso, cuando el principio de proporcionalidad deba entrar en juego porque, ciertamente, en un panorama ideal que imperen los principios de autonomía y subsidiariedad, el principio de proporcionalidad apenas tendría protagonismo alguno por no ser necesaria su intervención. Ahora bien, cuando estos principios de autonomía y subsidiariedad no pueden ser puestos en funcionamiento por los municipios, debe primar un juicio de proporcionalidad donde se ponderen las correctas medidas a adoptar. Sea como fuere, lo cierto es que parece que el legislador español, en el momento de cumplir con las directrices europeas, ha preferido seguir la senda económica impuesta en los últimos años en lugar de haber acometido una correcta delimitación de los principios de autonomía local y subsidiariedad de conformidad con lo establecido en su día en la CEAL.

### 3.4 El municipio como garante primario de los servicios públicos; la ciudadanía como protagonista a través del principio de proximidad

El municipio ostenta un papel preponderante respecto de la ciudadanía demandante de servicios públicos. Y es que al ciudadano cada vez le importan más las políticas concretas, las que afectan a sus necesidades urgentes y cotidianas, las cuales suelen ser –o debieran ser–, mejor dicho, competencia de los gobiernos locales. Esto coloca al ciudadano en una posición privilegiada y protagonista en el desarrollo de toda actuación que se lleve a cabo por los poderes públicos. Sin embargo, en muchas ocasiones, no se hace patente una repuesta legislativa de lo que la sociedad reclama.

Ha quedado patente como la normativa europea se ha decantado en numerosas ocasiones por la necesidad de primar la figura del ciudadano como beneficiario y necesario partícipe de las actuaciones llevadas a cabo por los distintos EELL. Sin embargo, en el ámbito español, más allá de las manifestaciones de los políticos sobre la importancia de los ciudadanos en la participación de aquellos asuntos –más acentuado en períodos electorales–, que no han sido más que humo que se lleva el viento, lo cierto es que no ha habido un reflejo legislativo expreso que abogase por ese protagonismo del ciudadano. Por ello, resulta un tanto triste que no se haya logrado una superación de la concepción municipal desde el punto de vista institucional para abordarlo desde un punto de vista

social; y cuando digo social me refiero a la ciudadanía, a los destinatarios directos de toda actuación política, que deben ser los verdaderos protagonistas de cualquier ejercicio, potestad o decisión llevada a cabo por el municipio. No obstante lo anterior, sería igualmente injusto negar toda participación de estos en la vida local, en tanto en cuanto han sido varios los mecanismos de participación ciudadana que progresivamente se van implantando para el fomento, intervención y actuación de los vecinos en la vida de sus municipios, los cuales son cada vez más conocidos por la población y cada vez más utilizados, tales como el acceso a la información pública, transparencia, datos abiertos, procesos participativos o rendición de cuentas, que no son sino parte del reflejo de una clara intención de correcta gobernanza local.

Y dentro de este esquema, adquiere relevancia el principio de proximidad al ciudadano. A este principio de proximidad hace referencia expresa el art. 2.1 de la LBRL como uno de los principios necesarios para la efectividad de la autonomía local junto al de descentralización y subsidiariedad, introduciéndose como novedad por la LRSAL los principios de eficacia y eficiencia y el sometimiento al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Si entendemos este principio como que la instancia local es la más idónea para el desarrollo de los servicios públicos locales o una parte importante de los mismos, su desenvolvimiento natural tiene lugar a través del principio de proximidad. Sin embargo, parece que la reforma operada en la LBRL ha rebajado el alcance de la proximidad que se pretende otorgar al desarrollo competencial, superado por el protagonismo de los nuevos principios introducidos en el artículo 2.1, pues en la redacción originaria del artículo se aludía al principio de "*máxima* proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos" y en la actual redacción únicamente se alude al principio de "proximidad".

Ahora bien, el alcance que se ha de dar al principio de proximidad no ha de reducirse exclusivamente a la mera cercanía como respuesta a todas y cada una de las demandas ciudadanas. Cierto es que la instancia más cercana al ciudadano hace que se puedan conocer mejor los problemas que estos tienen, pero eso no implica necesariamente que la mejor respuesta la tenga, en todo caso, el municipio. Si algo he puesto de manifiesto al analizar la planta local es precisamente la diversidad de municipios existentes y el elevado número de pequeños municipios, los cuales no siempre pueden dar una respuesta adecuada a las demandas reclamadas. Por eso es necesario, en la línea marcada por el art. 2.1 de la LBRL, conjugar el principio de proximidad con los principios de eficiencia y eficacia. De nada sirve una defensa a ultranza del municipio como necesario prestador de servicios públicos por su proximidad al ciudadano si dicha prestación no se hace de una forma adecuada, eficiente, sostenible y coherente con la capacidad de gestión del propio municipio. Por ello precisamente se prevén otras formas de asociacionismo. Lo que el ciudadano quiere cuando demanda un determinado servicio es que sus expectativas sean correctamente satisfechas, sin que necesariamente este haya de prestarlo su municipio si el mismo no dispone de los mecanismos para llevarlo a cabo[73].

Por otro lado, la aplicación de la idea de proximidad en el actual escenario municipal español puede suponer un contrasentido generador de vicios y corruptelas en la gestión

[73] Para PARADA VÁZQUEZ, Ramón: "*La Administración local en España".* Ob. Cit. Pág. 42, el defender a ultranza la prestación del servicio por el ayuntamiento es un argumento falaz ya que lo que los ciudadanos demandan es que los servicios sean eficientes en cualquier municipio.

de los servicios públicos, no exentas de realidad en los tiempos que corren. La excesiva cercanía, la carencia de "distancia", más que un valor es a menudo un problema para el buen gobierno en las pequeñas localidades. Y es que en un país como España, donde el número de municipios con menos de mil habitantes supone el 61,47 % de los municipios españoles, donde prácticamente la familiaridad con aquellos que forman parte de los órganos de gobierno del consistorio es inevitable, da pie a posibles corruptelas.

Por ello, se puede decir que el principio de proximidad relacionado con el principio de subsidiariedad tiene una doble vertiente: positiva, al constituir el medio idóneo para la resolución de los problemas y atender las demandas ciudadanas por la posición territorial que tienen los municipios; y negativa, por la posible cuna de corruptelas que genera una excesiva familiaridad entre particulares en el tratamiento de asuntos públicos. Es en este marco donde medidas de calidad democrática como antes apuntaba, relativas a transparencia o participación ciudadana, pueden ayudar a mitigar esa parte negativa y potenciar la positiva.

Pero debemos ser coherentes con la situación real española. Por supuesto abogo por los principios de proximidad y subsidiariedad como piedras angulares de la defensa de la autonomía local, siempre y cuando el uso que se haga de los mismos en las reivindicaciones competenciales vaya asociado a una prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos, coordinada con otros municipios, EELL y entidades territoriales superiores. El problema es que, en la mayoría de los casos, la conjunción de todos estos ingredientes resulta un tanto difícil a la par que utópica, cuando la realidad de las últimas décadas ha puesto de manifiesto la insuficiente puesta en marcha de mecanismos de coordinación en el desarrollo competencial llevado a cabo por los municipios. Más bien al contrario, la falta de dicha coordinación ha dado lugar a la existencia de duplicidades administrativas en la prestación de servicios públicos, así como al desarrollo de competencias impropias, endeudando las arcas municipales y generando la necesidad de entablar reformas legislativas, más o menos acertadas.

Por último, he de mentar otra circunstancia que no es ajena al sistema local español y es que siendo conscientes de las demandas cada vez más exigentes de los ciudadanos ante el mundo globalizado en el que nos encontramos, donde no siempre se da una respuesta correcta a las mismas, cabe preguntarse si el problema está en que el ciudadano exige "equivocadamente" a su ayuntamiento o si este no está capacitado –ya sea competencial, financiera o estructuralmente– para darle una solución eficaz a sus pretensiones. El problema estriba en que, en numerosas ocasiones, el ciudadano ignora a quién debe pedir o exigir una determinada actuación o respuesta ante una demanda concreta. Hasta a los más expertos en las competencias locales se les podría escapar si un determinado servicio se ha de prestar por el municipio o es la CCAA la competente. O enlazando con lo señalado sobre la defensa a ultranza del principio de proximidad, si un ayuntamiento no está capacitado para la prestación de un determinado servicio de forma eficaz y eficiente, ¿debe privarse al ciudadano de la posibilidad de obtenerlo a través de otra instancia territorial?; ¿no sería más bien un problema de falta de coordinación interadministrativa en la prestación de servicios públicos? Múltiples interrogantes que no siempre tienen respuestas sencillas.

Desde una óptica objetiva no se puede achacar al ciudadano que esté equivocado al exigir determinados servicios a los ayuntamientos. Es natural que los exija, máxime dentro del

ámbito regulado en la LBRL y es de ley que el municipio los preste. Ahora bien, en la mayoría de los casos no se trasmite al ciudadano una información clara y necesaria sobre qué servicios o prestaciones puede desarrollar un municipio y cuáles no. Situación que se complica si se trata de un servicio que tradicionalmente ha sido prestado por el municipio –aunque no tuviera título habilitante para ello– y que con las modificaciones legislativas ya no procede. Además, el complejo entramado competencial se mueve, asimismo, al albor de la fuerza política que en cada momento esté en el gobierno, extremo que complica aún más, un conocimiento de los servicios a exigir por parte de los ciudadanos. La muestra la tenemos en las últimas elecciones municipales tanto de 2015 como de 2019, donde en numerosos ayuntamientos se han producido drásticos cambios de gobierno, incluso de una legislatura a otra. Muchos de sus alcaldes y concejales se apresuraron a proponer en la prensa medidas novedosas, sociales, culturales, en materia de inmigración y otras tantas, sin tener competencia para llevarlas a cabo, máxime con la reforma de la LBRL en vigor. Si los propios dirigentes políticos recién llegados a los distintos consistorios (postura igualmente predicable de algunos otros que llevan años) no saben –en algunas ocasiones– qué servicios puede competencialmente desarrollar su ayuntamiento, ¿cómo se pretende que los ciudadanos sean conocedores de los mismos para exigir su prestación? Y en la otra cara de la moneda, prestaciones tradicionalmente llevadas a cabo por los ayuntamientos, sobre todo de índole cultural y relacionadas con las fiestas populares, que ahora se pretenden dejar de desarrollar por los consistorios arrastrados por convicciones más políticas que de servicio público. En definitiva, una maraña de prestaciones demandas por los ciudadanos que se prestan o se dejan de prestar no por la voluntad popular, sino por las corrientes políticas que no siempre llevan el bastón de mando con vocación de servicio a sus ciudadanos.

Por todo ello, la necesaria existencia de políticas municipales de transparencia o participación serán las que darán un fiel reflejo no sólo de lo que un ayuntamiento está dispuesto a ofrecer, sino de lo que la ciudadanía está interesada en solicitar. Es esta combinación de sinergias la que va a reflejar la calidad de los ayuntamientos, al poner el punto de partida y de destino en las necesidades y expectativas ciudadanas.

## 4. Régimen competencial establecido en la LBRL

La LBRL[74], en cumplimiento del mandato constitucional de garantía de la autonomía local, viene a perfilar los contornos de la distribución de competencias entre Estado y las CCAA en materia de régimen local, intentando establecer para la efectividad de aquella unos mínimos competenciales a los EELL. Sin embargo, habida cuenta de la propia naturaleza de la ley de bases, esta no ha podido concretar de una manera precisa todas las materias y competencias de los municipios, correspondiendo al legislador estatal o autonómico, según la materia, la concreción de cada una de ellas, definiendo de este modo el contenido objetivo de la autonomía local.

El propio preámbulo de la LBRL advierte la imposibilidad de una definición suficiente de las competencias locales, haciendo patente una carencia estructural, a mi juicio, de la que la ley adolecería desde su promulgación y que se sigue haciendo patente en los

[74] Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Publicado en BOE núm. 80, de 3 de abril de 1985.

tiempos actuales, pese a los intentos infructuosos de su modificación, declaración de impotencia que se plasma en la redacción del art. 2 de la LBRL[75].

Nos encontramos ante una materia con un abundante desarrollo doctrinal, sin que proceda en este trabajo reiterar opiniones sobre el origen y configuración de una ley que ha sido objeto de numerosas modificaciones y cuya formulación inicial en el año 1985 ha quedado ya muy lejos. Lo que interesa a este estudio y se plasma en los capítulos siguientes es precisamente esa evolución legislativa y la problemática que sigue vigente sobre la clasificación y configuración competencial de los municipios. No obstante lo anterior, simplemente recordar en este apartado que la formulación general de la LBRL sobre la pretendida atribución competencial a los municipios en realidad no se puede considerar una atribución efectiva. Cierto es que se establecen unas materias sobre las que los municipios ejercerán competencias, pero acto seguido se limita dicha concreción y desarrollo a la legislación sectorial y además, dicho desarrollo legislativo viene ahora acompañado de una serie de requisitos adicionales implantados por la LRSAL, tales como una evaluación de conveniencia de la implantación del servicio local que se trate, memoria económica, previsión de dotación económica para su prestación por el municipio y garantía de inexistencia de duplicidad, que dificultan el concreto desarrollo legislativo. Por ello, comparto la formulación que realiza Sosa Wagner[76] de entender que en nuestro ordenamiento jurídico lo que existe es una "presunción de competencia" en favor del municipio siempre que se refieran a asuntos que directamente afecten al círculo de sus intereses. Ente este sentido, el municipio no hace así solo aquello que la ley, tras el correspondiente acotamiento de su interés y la subsiguiente asignación de una competencia, le permite; el municipio simplemente actúa en el marco y de acuerdo con las leyes, siempre que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

Este sistema de atribuciones básicas de competencias municipales se complica sobremanera por el desarrollo legislativo de las CCAA (en sus respectivas leyes de "Administración local" o, más aún, en su legislación sectorial), pero cabe asimismo tener en cuenta cuál es la regulación que de esta materia llevan a cabo determinados estatutos de autonomía de "última generación", en donde se confieren espacios competenciales de poder reservados a los "Gobiernos locales" (Cataluña) o a los propios "municipios" (Andalucía). La entrada en escena de los EEAA de segunda generación ha supuesto una "vuelta de rosca" en la tradicional configuración que hasta aquí se viene desarrollando sobre la normativa para la regulación de las competencias locales basada en el binomio ley estatal básica-ley autonómica sobre régimen local y, como telón de fondo, las leyes

[75] Art. 2: "1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. Las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen".

[76] SOSA WAGNER, Francisco: "*Manual de Derecho Local".* Aranzadi. Navarra, 2002. Pág. 61.

sectoriales, estatales o autonómicas. Como advierte Rivero Ysern[77], los nuevos planteamientos enmarcados en el proceso de interiorización del régimen local por los nuevos EEAA hacen que, en ausencia de una legislación estatal básica, el estatuto sería el referente legal para fijar las competencias locales. Con ello se "blindaría" el ámbito competencial de los EELL no solo frente al legislador autonómico, sino frente al legislador estatal que tendría como límite el propio estatuto. El parámetro de constitucionalidad de las leyes estatales y autonómicas en relación con el respeto de la autonomía local vendría así a trasladarse de la Ley Básica de Régimen local a los EEAA.

Estas piezas sobre las que se asentaba la inicial configuración de las competenciales locales se ha visto un tanto modificada. Se debe seguir manteniendo esa fragilidad en el sistema, e incluso un agravamiento de la misma con la última modificación de la LBRL. Es llamativo como el legislador estatal, siendo consciente de esta debilidad competencial de las EELL que se incardina en una posible vulneración del principio de autonomía local en los términos planteados por la CEAL, no ha puesto medios para solucionarlo.

Y es que volvemos a lo de siempre; la raíz del problema de esta imposible definición o concreción de las competencias municipales en la ley básica es la falta de un reconocimiento constitucional expreso de competencias a favor de los EELL. La mera remisión de la Constitución a la garantía de la autonomía local, por más que se establezcan mecanismos para la defensa de ésta no implica, *per ser*, reconocimiento competencial alguno, aunque dicho extremo constituya el denominado contenido objetivo de la autonomía local. El planteamiento general sobre que la efectividad de la garantía de la autonomía local pasa por el reconocimiento expreso a los EELL de un ámbito competencial propio no siempre tiene su reflejo real. Al contrario, en ocasiones se observa como al supeditar el reconocimiento de una esfera competencial a los EELL a un efectivo respeto de la autonomía local, si esta se ve devaluada, por la razón que sea, consecuentemente las competencias que puedan tener los EELL también. Y esta situación es la que parece está ocurriendo con las últimas modificaciones legislativas. La autonomía local se ha visto mermada por el reconocimiento constitucional de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que ha supuesto una degradación del principio de autonomía local y, consecuentemente, de las competencias locales. Entonces, ¿cómo se puede garantizar un ámbito competencial propio a los municipios si su parámetro de reconocimiento legal –la autonomía local– puede fluctuar en virtud de imperativos económicos? ¿Se puede mantener, sobre esta base, un mínimo común o armonía territorial en material competencial tal y como se desprende de la ley básica y jurisprudencia del TC? Realmente parece complicado que así sea. Por ello, y ante esta situación, a mi juicio una garantía efectiva de competencias a los EELL pasa por un necesario reconocimiento constitucional de los mismos, donde criterios como la estabilidad o sostenibilidad puedan modular el alcance competencial, pero en ningún caso definir o permitir la existencia efectiva de competencias a favor de aquéllos. Pero en cualquier caso y aunque se torna compleja una posible reforma de la Constitución, lo cierto es que el legislador estatal, a pesar de ser consciente de lo endeble de la configuración competencial de la LBRL y que dejar a la legislación sectorial la definición de las competencias de los EELL no garantiza la autonomía local plena, como advertía el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración local (que nunca vio la

[77] RIVERO YSERN, José Luis: "*Manual de Derecho Local".* Civitas-Thomson Reuters. Editorial Aranzadi. Séptima edición. Navarra, 2014. Pág. 232-233.

luz), en lugar de ser consecuente con dichas formulaciones y abogar por un expreso reconocimiento competencial ante la reforma de la LBRL que se iba a producir por la LRSAL, da un giro de ciento ochenta grados y se opta, tijera en mano, por primar intereses económicos sobre cualquier otro planteamiento por el que se hubiera apostado en los últimos años, menospreciando a los EELL en cuanto a su tan demandado y anhelado reconocimiento de un esfera competencial propia y plenamente garantizada. Sin duda se ha perdido una gran oportunidad de hacer bien las cosas, a pesar de ser un tema recurrente que cada cierto tiempo, los partidos políticos y el propio Gobierno tienen a bien sacar a relucir si eso les reporta algún tipo de rédito político.

### 4.1. Ausencia de una estructura ordenada de categorización de competencias municipales

Si hay un reflejo claro de la problemática que envuelve las competencias municipales es que no hay una categorización de las mismas, derivado precisamente por el problema de origen que supone la fata de asignación competencial concreta y propia a los municipios en la legislación básica, lo que supone un déficit estructural difícil de subsanar y cuyas consecuencias directas las padecen los municipios, extremos que analizaré de forma individualizada en el capítulo IV del trabajo.

Y es que, en puridad, no se puede decir que haya una ausencia de una estructura ordenada de las competencias municipales, el problema es que no hay competencias municipales expresas más allá de la lista de materias sobre las que los municipios pueden ejercer competencias siempre y cuando así se establezca por ley sectorial, según quien ostente la competencia y ahora, además, cumpla con otra serie de requisitos adicionales. Así, la LBRL hace una referencia a competencias que ejercerán los municipios sobre determinadas materias del art. 25, los servicios obligatorios del art.26, las competencias delegadas del art. 27 y las actividades complementarias del art.28 (ya derogado), lo que desde luego no facilita una correcta estructuración. Como apunta Vázquez Pita[78], el legislador básico nunca llegó a articular técnica alguna que garantizase la correlación entre capacidad de gestión y ejercicio de competencias, sino que relegó tal responsabilidad al legislador sectorial, limitándose a diseñar un régimen claramente expansivo de la competencia local basado en los siguientes mecanismos:

a) Una cláusula general de habilitación para la prestación de cuantos servicios y actividades contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Asimismo, con la finalidad de solventar los conflictos normativos a los que avoca tal amplia habilitación, el art. 28 preveía expresamente, al margen de toda previsión en la legislación sectorial correspondiente, la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras AAPP.

b) Un sistema de doble lista: por materias y por servicios, que pretende conjurar las fuerzas centrífugas del carácter bifronte del régimen local.

c) En base al art. 128.2CE, se reconoce la iniciativa pública de las EELL en la actividad económica.

[78] VÁZQUEZ PITA, José María: "*Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales".* Ob. Cit. Págs. 30-31.

Ante la amplitud e indefinición propia de un modelo como el expuesto, ahora parece que se esboza el intento de establecer esa estructura que tanta demanda ha producido. La mera introducción en el artículo 25.2 de la referencia a las competencias propias, suprimiendo la referencia a "cuantos servicios" y "cualesquiera" actividades, así como la eliminación de las actividades complementarias del art. 28, que no se sabía muy bien donde clasificar, ha supuesto un avance en la categorización de las competencias que pueden desarrollar los municipios, a costa de la reducción de la autonomía local de estos. De este modo, y en cuanto a la categoría o denominación de competencias, aunque el art. 7.1 de la LBRL alude a que las competencias de los municipios son propias o atribuidas por delegación, habría que incluir en dicha clasificación a las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación –competencias impropias–, como una tercera categoría independiente. Categoría competencial que, por otro lado, una vez se articule mediante el cumplimiento de los requisitos del art. 7.4 entiendo vienen a convertirse en competencia propia del municipio que la ejerza, como expondré. Por ello, y como bien señala García Matíes[79], en realidad no hay tres categorías sino dos. Las competencias propias y las que no son propias porque son de otros sujetos, pudiendo ejercerse estas últimas por delegación en sentido estricto o bien por una delegación que podríamos denominar inversa, es decir no se delega por el titular, sino que se solicita por quien quiere ejercerla, que además si se le acepta, al contrario de lo que ocurriría con la delegación en sentido estricto es el delegado (o si se quiere el autodelengante) quién asume el coste. Es una delegación rogada, a la que se accede si quién la solicita dispone de capacidades y recursos, porque lo de la duplicidad es en muchos casos difícil de acreditar.

### 4.2. Aproximación a la modificación del régimen competencial local a través de la reforma de la LBRL

El sistema competencial de los municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo del que se derivan, a juicio de Campos Daroca[80] y criterio que comparto, dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes. Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales de otras AAPP, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos. Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. Sobre ambos aspectos pretende desplegar sus efectos la reforma de la LBRL.

Desde este planteamiento general y ante las evidentes carencias que existen en el sistema de atribución competencial a los municipios, cabe preguntarse qué soluciones tiene realmente esta situación, siendo conscientes que los márgenes de actuación del Estado son ciertamente limitados, siempre y cuando no se valore una posible reforma constitucional. Y es que el alcance que la modificación de la legislación básica pueda tener quizá no garantice su actuación sobre todas las posibles esferas que debieran ser

[79] GARCÍA MATÍES, Rafael: "*Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA. Nueva Época. Número 3, enero-junio 2015. Pág. 8.

[80] CAMPOS DAROCA, José María: "*La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local. Ley 27/2013, de 27 de diciembre".* Bosch. Barcelona, 2014. Pág. 61.

abordadas por una posible reforma para delimitar un sistema de asignación de competencias a los municipios, haciendo que este sea más eficiente, respete la autonomía local y se proyecte sobre otros campos, más o menos relacionados con aquel, tales como la planta local o la financiación municipal, aspectos igualmente faltos de una necesaria reformulación y relacionados con el ámbito competencial. Es por tanto necesario comprobar si la reforma de la LBRL aborda todas estas cuestiones.

Según he ido analizando la regulación que la LBRL hace de las competencias municipales, he ido esbozando las principales novedades que la LRSAL ha introducido en la ley básica a este respecto. El espíritu y propósito de esta ley es aparentemente claro: una Administración, una competencia. Así lo advierte en su exposición de motivos que, tras dejar patente el necesario cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria que debe presidir las actuaciones de todas las AAPP tras la nueva redacción del art. 135 de la CE, afirma que "la reforma persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio "una Administración una competencia", racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas". Respecto al objetivo de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio "una Administración una competencia", se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes. Sin embargo, en lo que al ámbito competencial se refiere, más allá de garantizar que no existan duplicidades competenciales, lo que se ha producido es el establecimiento de mayores requisitos para un desarrollo competencial propio de los municipios. En efecto, junto a la exigencia de determinación del ejercicio de la competencia municipal por ley –extremo que ya existía– se requiere una evaluación previa de los servicios locales a implantar, una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las AAPP afectadas así como se manifieste sobre el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia, la previsión de dotación de recursos para su desarrollo y la garantía de que no se produce duplicidad competencial.

Sobre este panorama general establecido y que analizaré pormenorizadamente en los siguientes capítulos, a modo de aperitivo, quiero lanzar únicamente una pregunta al aire; ¿es realmente un propósito corrector de imprecisiones reguladoras lo que ha motivado la reforma legislativa o se trata de una cuestión de cumplimiento de cánones económicos surgidos ante el escenario de crisis global? A pesar de ser evidente el espíritu de la necesaria reforma que del sistema competencial se venía reclamando por los diversos sectores doctrinales y políticos de antaño, lo cierto es que la fundamentación reformista es, desgraciadamente, de índole económica. Han intentado en su camino aparentar que con la misma se estaban cubriendo las demandas que tradicionalmente se venían exigiendo sobre el régimen local español, obviando planteamientos previos que había tenido gran calado, –como las establecidas en el Anteproyecto de la Ley básica del Gobierno y la Administración local– y haciendo caso omiso a las necesidades reales de reforma que reclama la situación de los municipios españoles. Sin embargo, todas y cada una de las medidas de reforma llevadas a cabo esconden una motivación íntegramente económica, aunque se hayan pretendido disfrazar sobre criterios de eficiencia administrativa para evitar duplicidades competenciales cuando la eficiencia que

claramente se pretende era exclusivamente económica. Esto último no es malo, ya lo señalé, pues es necesario acabar con el problema de la falta de financiación local donde el gasto impropio y las corruptelas en las actuaciones políticas son algunos de los mayores exponentes. El problema es que se haya utilizado la reforma de la LBRL con esta casi exclusiva finalidad, en lugar de haber realizado una reforma en profundidad que hubiera incidido de forma directa en la gestión y organización del régimen local sin cercenar el principio de autonomía que ha de imperar en dicha regulación.

### 4.3 La legislación sectorial como protagonista

He comentado en numerosas ocasiones que la Constitución, al no reconocer competencias propias expresamente a los EELL, da un mandato al legislador para que, en desarrollo del principio de autonomía local, determine las competencias a asumir por los municipios, mandato que tiene su reflejo en la LBRL. A su vez, la propia LBRL vuelve a realizar otro mandato al legislador, ahora al sectorial –tanto estatal como autonómico–, para que sea quien determine la competencia municipal propia de que se trate, en el ámbito del artículo 25. Sin desmerecer el papel del legislador básico, y con no poca crítica a la mayor o menor extensión de la interpretación que de las "bases" ha realizado, lo cierto es que en lo que se refiere a la concreción específica de cada competencia municipal, individual y particularmente considerada, es el legislador sectorial el que ahora lleva la batuta, dentro del margen por aquel establecido. Esta traslación de la potestad definitoria de las competencias locales al legislador sectorial, más allá de ser merecedora de críticas, convierte a este en el verdadero protagonista en la atribución competencial a los municipios.

La enumeración de la lista del art.25.2 de la LBRL enuncia una gran diversidad de materias sobre las que los municipios pueden, previa regulación sectorial, ejercitar competencias propias. Algunas de ellas son concretas y asumidas tradicionalmente por los EELL (pavimentación de vías públicas urbanas o suministro de agua y alumbrado público), no sin, en muchos casos, suponer algunas un claro ejemplo de duplicidad administrativa (promoción de la vivienda), pero existen otras tantas materias sobre la que el legislador va a tener un amplio margen de discrecionalidad dada la imprecisión con la que se regulan. Este es uno de los extremos sobre los que la LRSAL ha desplegado sus efectos, no solo limitando y condicionado la labor del legislador sectorial al cumplimiento de una serie de requisitos hasta ese momento inexistentes, sino también precisando el alcance de algunas materias que suponen mejoras en la identificación técnica de las mismas.

No se trata aquí de aludir a la prolija legislación sectorial que sobre las distintas materias de competencia municipal se ha realizado, pues si nos ceñimos a la legislación en vigor alcanzaría no sólo las materias del art. 25.2 sino otras tantas igualmente desarrolladas por la legislación sectorial y asignadas a las Administraciones locales. En este momento simplemente quiero remarcar el papel que este legislador desempeña en la labor de asignación competencial a los municipios. Lo que sí puedo concluir, siguiendo a Iglesias Martín[81] es que, sin perjuicio de tratarse de una discutible técnica legislativa, esa

[81] IGLESIAS MARTÍN, Antonio: "*Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales".* Ob. Cit. Pág. 144.

dispersión normativa genera una inequívoca y nada deseable inseguridad jurídica, que puede chocar con el sentir del art. 9.3 de la CE, en la medida en que ocasiona innumerables confusiones a los destinatarios y aplicadores de las normas (legislar demasiado puede suponer también atar las manos a la autonomía local). No obstante lo anterior, a tenor del dinamismo social y de la evolución que experimenta la sociedad en todos y cada uno de sus sectores, parece muy difícil que pueda eliminarse la tendencia de que la legislación sectorial (estatal o autonómica) deje de atribuir a las distintas AAPP competencias, en la medida en que será esta legislación la que estará llamada a rellenar los vacíos legales que puedan producirse en cada momento. Y es que como ya he puesto de manifiesto en varias ocasiones, el desarrollo de las competencias municipales en el mundo cada vez más globalizado en el que nos encontramos, conduce a una necesaria atención a la demanda de las prestaciones cada vez más exigentes de los ciudadanos, que se traduce en el desarrollo competencial por parte de los municipios, siendo la legislación sectorial quien lo determine.

Pero aun teniendo en cuenta las manifestaciones anteriores y como avanzara al hablar de las competencias propias, la modificación del art. 25 y el alcance del mismo parece haber limitado –así lo consideró el Consejo de Estado y un sector doctrinal– la posición del legislador sectorial a la hora de definir las competencias propias de los municipios, al entender que no puede abordar otras materias que no sean las del listado del art. 25.2 por entenderlo, tras la modificación de la LBRL, una lista exhaustiva limitada que supone una restricción de actuación al legislador sectorial, concepción superada por los pronunciamientos del TC y que más adelante analizaré.

## 5. Merma del principio de autonomía local

Si algo ha evidenciado la reforma operada en la LBRL por la LRSAL, sin necesidad de esperar a analizar más adelante los aspectos concretos de la modificación, es la repercusión sobre el principio de autonomía local en la actual redacción de la LBRL. Ya he señalado que la modificación del art. 2.1 de la LBRL y, en general, prácticamente toda la modificación en sí de la ley básica, ha supuesto la supeditación del principio de autonomía local a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Analizado el principio de autonomía local, las imposiciones de la Carta Europea y el contenido de garantía institucional de esta autonomía se observa cómo a pesar de las manifestaciones realizadas y la defensa a ultranza que todos los sectores de la doctrina predican de la autonomía local, lo cierto es que este principio se ha visto seriamente cercenando con la modificación de la LBRL.

Ya en el año 2008 algunos autores[82] ponían de manifiesto el incierto futuro al que se dirigía la autonomía local, donde ante las incipientes reformas de distintos EEAA que se caracteriza por la heterogeneidad en el tratamiento de la organización territorial y el régimen local, era difícil extraer de la nueva normativa estatutaria conclusiones que conduzcan a la delimitación precisa de la autonomía local y, por ende, de la posición de los EELL ante las CCAA y el papel asignado a cada uno de los diferentes entes territoriales, que clarifique sus relaciones entre sí. Sin embargo, en términos generales,

[82] QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro: "*La garantía constitucional de la autonomía local".* Ob. Cit. Págs. 110 y ss.

las reformas estatutarias han conducido a una potenciación de la autonomía local, cuya extensión concreta verá su resultado en las leyes de régimen local autonómicas, si bien no todas han sido desarrolladas. Sea como fuere, lo llamativo es que hace unos años la incertidumbre sobre el destino de la autonomía local, el alcance y contenido que se diese a la misma, parecía estar únicamente supeditado al mayor o menor desarrollo en la concreción que el legislador autonómico o estatal realizase, desde la vertiente del reconocimiento de una esfera suficiente de actuación a los EELL para la gestión de sus intereses propios traducida en una concreta atribución competencial. Nada hacía pensar que sería una modificación de la propia LBRL la que supondría una "degradación" del principio de autonomía local como efectivamente ha ocurrido.

Posteriormente en el año 2014, con las primeras manifestaciones doctrinales sobre la reforma de la LBRL operada por la LRSAL, fueron muchos los autores que se confirmaron en el vaticinio que se venía haciendo sobre esta injerencia legislativa directa que afectaba a la autonomía local. Me parece muy esclarecedor el planteamiento realizado por Galán Galán[83], cuyos argumentos comparto plenamente, donde pone de manifiesto que nuestro modelo de gobierno local no puede basarse ya únicamente sobre el pilar del reconocimiento y garantía de la autonomía local. Este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango: las exigencias derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera del art. 135 CE. En nuestro tradicional modo de entender la relación entre suficiencia financiera y autonomía, definíamos la primera en función de la segunda: deben asegurarse los recursos económicos que sean necesarios para un adecuado ejercicio de aquellas competencias que se atribuyan al ente para garantizarle su autonomía. Tras la reforma de la LBRL por la LRSAL el orden parece invertirse: la suficiencia de los recursos aparece como un límite para la atribución de competencias o, más en general, para las posibilidades de actuación del ente local.

Asimismo llama la atención el apartado 4 introducido en el art. 10 de la LBRL por la LRSAL, relativo a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos entre la Administración local y las restantes AAPP, donde este nuevo apartado especifica que las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía local. Si efectivamente el ejercicio por las distintas AAPP debe reconocer y garantizar el principio de autonomía local, ¿qué necesidad había de introducir un apartado adicional en este artículo especificando la compatibilidad de las funciones de coordinación con la autonomía de las EELL? Lo lógico sería pensar que dado que el principio de autonomía local tiene un reconocimiento constitucional huelga insistir en el mismo, sea cual fuere el alcance del contenido del artículo, que en este caso no es más que una reformulación el principio de coordinación del art. 103 de la CE con una especial referencia a la tan insistente estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Pero ¿no será que quizá para dar una mayor libertad de actuación a las otras AAPP (tanto Estado como CCAA), el legislador se ha preocupado de precisar esta posible coexistencia de coordinación y autonomía por si la primera se superpone a la segunda? Me explico, ¿no se estará supeditando la autonomía local o, mejor dicho, la posibilidad de exigir que se respete la autonomía local de un determinado ente local frente a

[83] GALÁN GALÁN, Alfredo: "*La reforma local: finalidad, principios rectores e incidencia sobre el régimen especial de Madrid".* Dentro del curso: "La Administración local tras la reforma de su régimen jurídico". 2014. Págs. 10-11.

injerencias que supongan, por ejemplo, unas imposiciones presupuestarias amparándose en una mera coordinación interadministrativa? Quizá sea mi sentimiento "municipalista" pero no concibo la introducción del apartado 4 del art. 10 de la LBRL de otro modo, pues esa coordinación para asegurar la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no solo está ya consagrado constitucionalmente en el art. 135, sino que son numerosas las manifestaciones que tras la modificación operada por la LRSAL se hacen a la misma, sin que hubiese sido necesario la introducción de este apartado si no es para cercenar, en cierta medida, la autonomía local cuya compatibilidad predica.

Son muchas las manifestaciones críticas existentes desde principios de 2014 sobre el alcance negativo que la reforma de la ley básica ha operado sobre la autonomía local, a las que se unen los oportunos recursos y conflictos en defensa de la autonomía local[84], extremos que iré desarrollando según vaya abordando los ámbitos de actuación donde la LRSAL ha desplegado sus efectos de una forma más o menos directa y poder vislumbrar con mayor nitidez los efectos del ataque al principio de autonomía local. Solo desde esta perspectiva global se podrá desarrollar una crítica con mayor fundamento y justificación.

Y ahora posicionados en el año 2022, se puede ver con perspectiva los efectos derivados de la LRSAL sobre el principio de autonomía local; si eran fundadas las predicciones doctrinales, si fueron muy alarmistas, si se quedaron cortas. Asimismo, se puede hacer un verdadero juicio de constitucional de la ley debido a los pronunciamientos del TC en este sentido y valorar de forma real el alcance de los mismos. Este análisis desde la perspectiva real de lo efectivamente ocurrido y lo que aún puede estar por llegar permite un estudio actualizado de la materia, respecto del que no se han realizado demasiados análisis.

### 5.1 El concepto legal de autonomía tras la LRSAL

¿Ha cambiado algo en la configuración legal del reconocimiento de la autonomía local en la redacción legal del precepto?

La respuesta es afirmativa, si bien lo decisivo no es únicamente la redacción sino el contenido y consecuencias que la modificación implica.

| Redacción original LBRL | Redacción LBRL tras LRSAL |
|---|---|
| **Artículo 2.**<br>1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución | **Artículo 2.**<br>1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución |

[84] Distintos gobiernos de CCAA, representantes de los Grupos Parlamentarios, incluso el Defensor del Pueblo y más de 2.300 municipios se interpusieron recursos o, en el último caso, conflicto en defensa de la autonomía local, contra varias disposiciones de la LRSAL por considerarlas inconstitucionales, entre otros motivos por atentar contra la autonomía local.

| | |
|---|---|
| constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de **descentralización** y de máxima **proximidad** de la gestión administrativa a los ciudadanos. | constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de **descentralización**, **proximidad,** eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. |
| 2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los Entes locales en las materias que regulen. | 2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen |

Fuente: elaboración propia

A priori, y simplemente atendiendo a la literalidad de la redacción, se puede ver cómo se suprimen algunas palabras y se incorporan otras nuevas; aunque no solo el alcance de estas supresiones e incorporaciones será lo que determine si efectivamente se produce alguna limitación o ataque al principio de autonomía local.

Como visualmente se observa, donde antes primaban únicamente dos principios inspiradores y condicionantes del ejercicio competencial de los EELL para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, descentralización y máxima proximidad, ahora son cuatro: descentralización, proximidad (sin la referencia a máxima), eficacia y eficiencia, entendida la eficacia como la capacidad para lograr un objetivo fijado y la eficiencia como dicha capacidad para lograr el objetivo pero usando el menor número de recursos posibles. A simple vista pudiera entenderse que se trata de precisiones terminológicas acordes con la evolución propia de la gobernanza pública que prima en los últimos años, ya que eficiencia y eficacia administrativa son principios que han de presidir cualquier actuación propia de las AAPP. Sin embargo, el calado y alcance de las mismas va mucho más allá desde mi punto de vista, ya que no solo alude a estos principios, sino que supedita toda la actuación local vinculada a su autonomía al sometimiento de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Aquí es donde está la verdadera injerencia en el principio de autonomía local y no en la introducción de unos nuevos principios cuya inclusión era hasta coherente sobre la base de evitar las duplicidades administrativas en el ejercicio competencial, verdadero reflejo de la eficiencia y eficacia. Una vez más, la tan reiterada estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, palabras más veces repetidas en la LRSAL, unidas a otras medidas (como regla de gasto o plantes económicos financieros), van a ser las que limiten el ejercicio competencial municipal si tan siquiera entrar a valorar otros principios que a mi juicio han de prevalecer sobre aspectos económicos tales como la proximidad al ciudadano o la eficiencia en la prestación de servicios para evitar duplicidades, verdadera esencia de la actuación municipal.

### 5.2 Control y defensa de la autonomía local: régimen general

Son varias las figuras y mecanismos que la ley prevé para defender la autonomía local. La Carta Magna, en sus artículos 159 a 165 regula el Tribunal Constitucional y articula los mecanismos de defensa de la Constitución destacando el recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, y especificando la legitimación para su interposición, entre los que no se encuentran las EELL. El desarrollo de esta defensa constitucional, con base en el artículo 165 de la CE, se materializaba en la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), donde se establece que "el TC, como intérprete supremo de la Constitución, es independiente de los demás órganos constitucionales del Estado y está sometido sólo a la Constitución y a su ley orgánica", especificado que es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional. Fue en el desarrollo del denominado Pacto Local donde se advirtió la necesidad de establecer medidas efectivas para que los EELL tuvieran un acceso directo al TC en defensa de la autonomía que la Constitución les reconoce expresamente. Ese acceso directo se introdujo en virtud de la Ley Orgánica 7/1999 de 21 de abril, que modificó la LOTC[85] para regular los conflictos en defensa de la autonomía local[86], sin perjuicio de posteriores modificaciones de la ley.

Si nos ceñimos estrictamente a la defensa de la autonomía local y a su procedimiento[87], la figura que la ley ofrece a los EELL es el conflicto en defensa de la autonomía local, regulado en el artículo 75 bis, ter, quarter y quinquies de la LOTC, sin perjuicio del resto de vías existentes para la defensa de la Constitución. A través del conflicto en defensa de la autonomía local los EELL, en las condiciones de legitimación establecidas, pueden

[85] La modificación afectó al artículo 2, 1, al 10, al 38,2, al 59 y añadió un capítulo -el IV-en el título IV con la denominación "De los conf1ictos en defensa de la autonomía local" que es exactamente la innovación introducida en el artículo 2 relativo a la competencia del Tribunal Constitucional.

[86] Esta materia se desarrolla por MEILÁN GIL, José Luis: *"La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional"*. Conferencia pronunciada el 24 de mayo de 2000 en la Escola Galega de Administración Pública en I Xornadas sobre "O pacto local", Santiago de Compostela.

[87] La información detallada la ofrece el propio Tribunal Constitucional https://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/Composicion-Organizacion/competencias/Paginas/default.aspx Para interponer el conflicto en defensa de la autonomía local es preceptivo el acuerdo por mayoría absoluta del órgano plenario. De alcanzarse este acuerdo, los promotores, antes de la formalización del conflicto ante el Tribunal Constitucional, han de solicitar, en el plazo de tres meses desde la aprobación de la ley o norma con rango de ley impugnada, dictamen con carácter preceptivo pero no vinculante al Consejo de Estado u órgano correspondiente de la CCAA. Dentro del plazo de un mes desde la recepción del referido dictamen, los sujetos legitimados pueden plantear el conflicto ante el TC y de admitirse a trámite el conflicto, el TC, en el término de diez días, ha de dar traslado del mismo a los órganos legislativo y ejecutivo de la CCAA de la que hubiera emanado la ley o norma con rango de ley y a los órganos legislativo y ejecutivo del Estado para que puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones en el plazo de veinte días. La sentencia que resuelva el conflicto ha de declarar si existe o no vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, determinando la titularidad o atribución de la competencia controvertida, y ha de resolver lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local. Para la declaración, en su caso, de la inconstitucionalidad de la ley o norma con rango de ley que ha dado lugar al conflicto en defensa de la autonomía local es preciso que el Tribunal dicte nueva sentencia si el Pleno decide plantear dicha cuestión una vez resuelto el conflicto declarando que ha existido vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Este nuevo proceso se sustancia por el procedimiento previsto para la cuestión de inconstitucionalidad.

impugnar las leyes o normas con rango de ley del Estado y de las CCAA que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Por lo demás, y habida cuenta que estoy analizando el alcance de la constitucionalidad de la LRSAL donde las CCAA y grupos políticos, incluso el Defensor del Pueblo, también tienen una posición activa, la figura que el TC prevé en tales casos es el recurso de inconstitucionalidad, que se configura como uno de los procesos constitucionales a través de los que el TC garantiza la supremacía de la Constitución y enjuicia la conformidad o disconformidad con ella de las leyes, disposiciones normativas y actos con fuerza de ley del Estado y de las CCAA[88].

Y por último, hacer referencia al conflicto en defensa de la autonomía foral, que tiene por objeto el planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía foral de los Territorios Históricos de la CCAA del País Vasco contra normas del Estado con rango de ley.

### 5.3 Recursos de inconstitucionalidad y conflicto en defensa de la autonomía local contra la LRSAL: ¿se puede realmente considerar una ley inconstitucional?

Aunque hasta ahora me he referido únicamente a los aspectos genéricos que afectan al principio de la autonomía local, ya he adelantado que este ataque a dicha autonomía no tiene, ni mucho menos, su único reflejo en el citado art. 2.1 de la LBRL, sino que despliega sus efectos en varios ámbitos del articulado de la ley en la redacción dada por la LRSAL, lo cual se refleja en el estudio global de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación con los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LRSAL, así como el conflicto en defensa de la autonomía local.

Promulgada la LRSAL, dos han sido las vías utilizadas para la defensa de su constitucionalidad: recurso de inconstitucionalidad y conflicto en defensa de la autonomía local. De las actuaciones realizadas, hubo 9 recursos de inconstitucionalidad y 1 conflicto en defensa de la autonomía local, cuyos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional ya se han producido.

[88] En cuanto al procedimiento, el recurso de inconstitucionalidad ha de interponerse en el plazo de tres meses a partir de la publicación oficial de la ley, disposición o acto con fuerza de ley impugnado mediante demanda presentada ante el TC. Una vez admitida a trámite la demanda, el TC ha de dar traslado de la misma al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno y, en su caso, a los órganos legislativo y ejecutivo de la CCAA a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Transcurrido el plazo de personación y alegaciones, el TC dictará Sentencia. La admisión a trámite de un recurso de inconstitucionalidad no produce, por regla general, la suspensión automática de los preceptos legales impugnados, salvo en el supuesto que el Presidente del Gobierno recurra una ley, disposición o acto con fuerza de ley de una CCAA y solicite expresamente.

| Nº | RECURSO/ CONFLICTO | SENTENCIA TC |
|---|---|---|
| 1 | Recurso inconstitucionalidad 1792/2014 | STC 41/2016, de 3 de marzo |
| 2 | Recurso inconstitucionalidad 1959/2014 | STC 111/2016, de 9 de junio |
| 3 | Recurso inconstitucionalidad 1995/2014 | STC 168/2016, de 6 de octubre |
| 4 | Recurso inconstitucionalidad 2001/2014 | STC 180/2016, de 20 de octubre |
| 5 | Recurso inconstitucionalidad 2002/2014 | STC 44/2017, de 27 de abril |
| 6 | Recurso inconstitucionalidad 2003/2014 | STC 45/2017, de 27 de abril |
| 7 | Recurso inconstitucionalidad 1996/2014 | STC 54/2017, de 11 de mayo |
| 8 | Recurso inconstitucionalidad 2006/2014 | STC 93/2017, de 6 de junio |
| 9 | Recurso inconstitucionalidad 2043/2014 | STC 101/2017, de 20 de julio |
| 10 | Conflicto en defensa de la autonomía local 4292/2014 | STC 107/2017, de 21 de septiembre |

Fuente: elaboración propia

Igualmente se produjo la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Defensor del Pueblo, contra la disposición adicional tercera, apartados dos y tres, del Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre, de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras. Mediante Resolución de 26 de febrero de 2014 del Defensor del Pueblo[89] se acordó la interposición del recurso fundamentado en que "la nueva regla podría vulnerar la Constitución porque, en suma, la sustitución del pleno por la junta de gobierno tras no alcanzarse en una primera votación plenaria la mayoría necesaria para tomar una decisión vital para la administración municipal, podría vulnerar los preceptos constitucionales citados".

Para analizar los recursos de inconstitucionalidad y, más concretamente, los preceptos que se entienden infringen la Constitución para valorar el alcance de las actuaciones desarrolladas, respecto de los que existe cierta identidad, he elaborado la siguiente tabla donde identifico, por cada recurso, los preceptos recurridos, para hacerlo de una manera más comprensiva y visual.

[89] La interposición de este recurso de inconstitucionalidad fue solicitada a la actual Defensora del Pueblo, mediante escrito de entrada de 16 de diciembre de 2013, por el diputado de Izquierda Unida en el Congreso, D. Alberto Garzón Espinosa. La Resolución del defensor del pueblo de 26 de febrero de 2014 http://cdn27.hiberus.com/uploads/documentos/2014/03/05/documentos_respuestasoledadbecerrilalbertogarzon_4385959c.pdf

| Nº | RECURSO/ CONFLICTO | PRECEPTOS IMPUGNADOS LRSAL |
|---|---|---|
| 1 | R. 1792/2014<br>Asamblea de Extremadura | - Art.1, apartados 3, 5, 7, 8, 10, 16, 17, 21 y 30<br>- DA 8ª, 9ª, 11ª y 15ª<br>- DT 1ª, 2ª, 3ª 4ª y 11ª |
| 2 | R.1959/2014<br>Gobierno de Andalucía | - Art. 1 apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 13, 17, 18, 19, 21, 30, 31, 36 y 38<br>- Art. 2.2<br>- DA 8ª, 11ª y 15ª,<br>- DT 1ª 2ª, 3ª 4ª<br>- DF 1ª |
| 3 | R. 1995/2014<br>Gobierno de Asturias | - Art. 1, apartados 7 y 9<br>- Art. 2.2<br>- DA 6ª<br>- DT 1ª, 2ª, 3ª y 4ª |
| 4 | R. 2001/2014<br>Parlamento de Navarra | - Art. 1 apartados 3, 5, 7, 8, 10, 13, 16, 21, 30, 31 y 38<br>- DA 9ª y 15ª<br>- DT 1ª, 2ª, 3ª, 4ª y 11ª |
| 5 | R. 2002/2014<br>Diputados Grupos Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, Izquierda Plural; UPyD y Mixto | - Art. 1, apartados 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 21, 30, 31, 36 y 38;<br>- Art. 2, apartados 2 y 3<br>- DA 8ª, 9ª, 11ª, 15ª<br>- DT 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 11ª |
| 6 | R. 2003/2014<br>Parlamento de Andalucía | - Art. 1, apartados 3, 5, 8, 9, 10, 16, 17, 21, 25, 30, 31, 36, 38<br>- Art. 2, apartados 2 y 3<br>- DA 15ª<br>-DT 1 ª, 2ª, 3ª, 4ª y 11ª |
| 7 | R. 1996/2014<br>Parlamento de Cataluña | - Art. 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 23, 25, 28, 30 y 36<br>- DA 9ª primer apartado, 11ª, 15ª y 17ª<br>- DT 1 ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 11ª |
| 8 | R. 2006/2014<br>Gobierno de Cataluña | -Art. 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 28, 30, 31, 36 y 38<br>- Art- 2, apartados 2 y 3<br>-DA 3ª apartado primero, noveno, undécimo, decimoquinto, decimoséptimo<br>- DT 1 ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª y 11ª<br>- DF 2ª |
| 9 | R. 2043/2014<br>Gobierno de Canarias | -Art. 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 17, 18, 19, 20, 21, 28, 30, 34, 36 y 38<br>- Art. 2, apartados 2 y 3<br>-DA 2ª, 9ª, 15ª y 17ª,<br>- DT 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª y 11ª<br>- DF 4ª y 5ª |
| 10 | C. 4292/2014<br>2393 municipios | -Art. 1, apartados 3, 8, 9, 16, 21, 25, 30, 31, 36 y 38<br>-Art. 2 apartados 2 y 3 |

Fuente: elaboración propia. Art.= artículo; DA= disposición adicional; DT= disposición final; DT=disposición transitoria.

Todas las motivaciones de las impugnaciones se basan fundamentalmente en la vulneración del art. 149.1.18 CE, de las competencias autonómicas, de la autonomía financiera de las CCAA (art. 156 CE), de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE), del principio de lealtad institucional, de las reservas de ley orgánica (arts. 135.5 y 157.3 CE) y vulneración de otros preceptos constitucionales, así como la vulneración de lo dispuesto en los respectivos EEAA de las CCAA recurrentes.

Como se puede observar, los preceptos cuya inconstitucionalidad se reclamaba son, en términos generales, los mismos, por ello las sentencias más decisivas fueron las dos primeras, la sentencia del TC 41/2016, de 3 de marzo que resolvía el recurso 1792/2014 interpuesto por la Asamblea de Extremadura y la sentencia del TC 111/2016, de 9 de junio que resolvía el recurso 1959/2014 interpuesto por el Gobierno de Andalucía, que son las que marcarán la línea definida por el Tribunal Constitucional. Por ello, a medida que fue pronunciándose el TC en las distintas sentencias, hubo muchas declaraciones de extinción de la impugnación de diversos preceptos por pérdida sobrevenida de objeto, al existir ya un pronunciamiento en sentencia anterior por parte del TC.

En cualquier caso, no pretendo en este momento analizar el contenido concreto y fundamentación jurídica de los distintos pronunciamientos judiciales, extremo sobre los que me iré pronunciando según vaya desarrollando cada materia y competencia; la finalidad que ahora persigo es realizar una aproximación al contenido genérico de los recurso planteados, los preceptos que estarían afectados y el sentido del fallo judicial para de esa mantera poder hacer un juicio de constitucionalidad de la LRSAL. Con esta finalidad he realizado la siguiente tabla donde, en contraposición con la tabla anterior que se detallan los preceptos impugnados, aquí se reflejan los pronunciamientos que en cada una de las sentencias ha realizado el Tribunal Constitucional.

| Nº | TC | FALLO DE LA SENTENCIA |
|---|---|---|
| 1 | STC 41/2016, de 3 de marzo | **1º) Inconstitucionales y nulos:**<br>• Art. 57 bis LBRL en la redacción dada por el art.1.17 LRSAL<br>• DA 11ª LRSAL<br>• DT 1ª, 2ªy 3ª LRSAL<br><br>**2º) Declarar inconstitucionales y nulos los incisos siguientes:**<br>• DT 4ª.3 LRSAL en el inciso "Decreto del órgano de gobierno de"<br>• DT 11ª LRSAL, párrafo tercero, en el inciso "el Órgano de Gobierno de".<br><br>**3º) No es inconstitucional pero…:**<br>• DA 15ª LRSAL, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13 e) de la sentencia. (en relación con el art. 25.2 n) LBRL).<br><br>**4º) desestima el recurso en todo lo demás.** |

| | | |
|---|---|---|
| 2 | STC 111/2016, de 9 de junio | **1º) Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto:**<br>• art. 57 bis de la LBRL (en la redacción dada por el art. 1.17 de la LRSAL), y de las DA 11ª y DT 1ª, 2ª y 3ª, así como del inciso "Decreto del órgano de gobierno de" incluido en la DT 4ª.3 LRSAL.<br><br>**2º) Inconstitucional y nula:**<br>• DA 16ª de la LBRL, introducida por el art. 1.38 de la LRSAL, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8 f) de esta sentencia.<br><br>**3º) Declarar inconstitucionales y nulos los incisos siguientes:**<br>• Los incisos del art. 26.2 de la LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la LRSAL: "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.".<br>• el inciso "El Consejo de Gobierno de" incluido en el segundo párrafo, in fine, del art. 97 del TRRL en la redacción dada por la DF 1ª de LRSAL<br><br>**3º) No es inconstitucional pero…:**<br>• arts. 36.1. g) y 36.2 a), segundo párrafo, de la LBRL, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la LRSAL, interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 11 y 12 c), respectivamente, de esta sentencia.<br><br>**4º) Desestima el recurso en todo lo demás.** |
| 3 | STC 168/2016, 6 de octubre | **1º)Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto:**<br>• DT 1ª, 2ª, 3ª Y 4ª.3 LRSAL en cuanto al inciso "Decreto del órgano de gobierno de", así como de los siguientes incisos del art. 26.2 de LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la LRSAL "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.".<br><br>**2º) No es inconstitucional pero…:**<br>• DA 6ª LRSAL, interpretada en los términos del fundamento jurídico 4 b) de la sentencia.<br><br>**3º) Desestimar el recurso en todo lo demás.** |
| 4 | STC 180/2016, 20 de octubre | **1º) Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto**:<br>• DA 16ª LBRL (en la redacción dada por el art. 1.38 de la LRSAL)<br>• DT 1ª, 2ª, 3ª LRSAL<br>• DT 4ª.3 y 11ª párrafo tercero LRSAL en los incisos respectivamente "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente.<br><br>**2º) No es inconstitucional pero…:** |

| | | |
|---|---|---|
| | | • art. 36.2 a), segundo párrafo, LBRL en la redacción introducida por el art. 1.13 de la LRSAL, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 3 d) de la sentencia.<br><br>**3º) Desestimar el recurso en todo lo demás.** |
| 5 | STC 44/2017, de 27 de abril | **1º) Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto:**<br>• el artículo 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 LRSAL, en los incisos: "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera."<br>• el artículo 57 bis LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.17 LRSAL<br>• DA 16ª LBRL, introducida por el artículo 1.38 LRSAL<br>• DA 11ª, párrafo tercero LRSAL<br>• DT 1ª, 2ª y 3ª LRSAL<br>• DT 4ª.3 y 11ª párrafo tercero LRSAL en los incisos respectivamente "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente.<br><br>**2º) No es inconstitucional pero…:**<br>• art. 36.2 a), segundo párrafo, LBRL en la redacción introducida por el art. 1.13 de la LRSAL, no es inconstitucional interpretado en los términos del fundamento jurídico 2, que respectivamente se remite a las sentencias STC 111/2016, FJ 12 c), y 41/2016, FJ 13 e).<br><br>**3º) Desestimar el recurso en todo lo demás.** |
| 6 | STC 45/2017, de 27 de abril | **1º) Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto:**<br>• Art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 LRSAL, en los incisos "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera."<br>• Art, 57 bis LBRL, introducido por el artículo 1.17 LRSAL<br>• DA 16ª LRSAL<br>• DT 1ª, 2ª Y 3ª;<br>• DT 4ª.3 y 11ª párrafo tercero LRSAL en los incisos respectivamente "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente.<br><br>**2º) No es inconstitucional pero…:**<br>• DA 15ª LRSAL interpretada en los términos del fundamento jurídico 2 de esta sentencia, que se remite a la STC 41/2016, FJ 13 c).<br><br>**3º) Desestimar el recurso en todo lo demás.** |

| | | |
|---|---|---|
| 7 | STC 54/2017, de 11 de mayo | **1º) Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto:**<br>• Art. 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 LBRL, en los incisos "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera."<br>• Art. 57 bis LBRL, introducido por el artículo 1.17 LRSAL<br>• DA 11ª LRSAL<br>• DT 1ª, 2ª Y 3ª LRSAL<br>• DT 4ª.3 y 11ª párrafo tercero LRSAL en los incisos respectivamente "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente.<br><br>**2º) Declarar inconstitucional y nulo:**<br>• Art. 104 bis LBRL, los apartados 3 y 4, introducido por el artículo 1.28 de LRSAL<br><br>**3º) No es inconstitucional pero…:**<br>• art. 36.2 a), segundo párrafo, LBRL en la redacción introducida por el art. 1.13 de la LRSAL, así como la DA 15ª LRSAL no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, que se remite a las sentencias STC 111/2016, FJ 12 c) y 41/2016, FJ 13 c).<br><br>**4º) Desestimar el recurso en todo lo demás.** |
| 8 | STC 93/2017, de 6 de junio | **1º)Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto:**<br>• Art, 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 LBRL, en los incisos "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera."<br>• Art. 57 bis LBRL, introducido por el artículo 1.17 LRSAL<br>• Art. 104 bis LBRL, los apartados 3 y 4, introducido por el artículo 1.28 de LRSAL<br>• DA 16ª LBRL, introducida por el artículo 1.38 LRSAL<br>• DA 11ª LRSAL<br>• DT 1ª, 2ª Y 3ª LRSAL<br>• DT 4ª.3 y 11ª párrafo tercero LRSAL en los incisos respectivamente "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente.<br>•DA 20ª apartado quinto, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, en la redacción dada por la DF 2ª LRSAL<br><br>**2º) No es inconstitucional pero…:**<br>• art. 36.2 a), segundo párrafo, LBRL en la redacción introducida por el art. 1.13 de la LRSAL, así como la DA 15ª LRSAL no son |

| | | |
|---|---|---|
| | | inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2 de esta Sentencia, que se remite a las sentencias STC 111/2016, FJ 12 c) y 41/2016, FJ 13 c).<br><br>**3º) Desestimar el recurso en todo lo demás.** |
| 9 | STC 101/2017, de 20 de julio | **1º) Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto:**<br>• Art, 26.2 LBRL, en la redacción dada por el artículo 1.9 LBRL, en los incisos "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera."<br>• Art. 57 bis LBRL, introducido por el artículo 1.17 LRSAL<br>• Art. 104 bis LBRL, los apartados 3 y 4, introducido por el artículo 1.28 de LRSAL<br>• DA 16ª LBRL, introducida por el artículo 1.38 LRSAL<br>• DT 1ª, 2ª Y 3ª LRSAL<br>• DT 4ª.3 y 11ª párrafo tercero LRSAL en los incisos respectivamente "Decreto del órgano de gobierno de" y "el Órgano de Gobierno de", incluidos, respectivamente.<br><br>**2º) No es inconstitucional pero…:**<br>• art. 36.2 a), segundo párrafo, LBRL en la redacción introducida por el art. 1.13 de la LRSAL, así como la DA 15ª LRSAL no son inconstitucionales interpretados en los términos del fundamento jurídico 2 de esta sentencia, que se remite a las SSTC 111/2016, FJ 12 c), y 41/2016, FJ 13 c).<br><br>**3º) Desestimar el recurso en todo lo demás.** |
| 10 | Sentencia 107/2017, de 21 de septiembre | **1º) Declarar extinguida, por pérdida sobrevenida de objeto**<br>• artículo 26.2 LBRL en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL en los incisos «al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» y «para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.»;<br>• DA 16ª LBRL, introducida por el artículo 1.38 LRSAL<br><br>**2º) Desestimar el conflicto en defensa de la autonomía local en todo lo demás.** |

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las sentencias del TC.

Haciendo un compendio de los fallos judiciales, se llega a la siguiente síntesis:

**A) Son preceptos inconstitucionales y nulos:**

1.- El artículo 57 bis de la LBRL, en la redacción dada por el art.1.17 de la LRSAL, referido a la cláusula de garantía del pago de los convenios.

2.- Art. 104 bis LBRL, los apartados 3 y 4, introducido por el artículo 1.28 de LRSAL, relativo a la limitación a determinadas Entidades Locales o de sus organismos dependientes, según población, de incluir en sus respectivas plantillas personal eventual.
3.- La disposición adicional 16ª de la LBRL, introducida por el art. 1.38 de la LRSAL, relativa a mayoría requerida para la adopción de acuerdos en las Corporaciones locales, donde se preveía que excepcionalmente, cuando el Pleno no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esta Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar el presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, siempre que previamente exista un presupuesto prorrogado y otras figuras y mecanismos extraordinarios de financiación establecidos en la LOEPSF, con los efectos señalados en el fundamento jurídico 8 f) de la STC 111/2016, de 9 de junio, donde se atribuye a su aplicabilidad efectos ex nunc, a partir de la publicación de la sentencia, sin que por tanto resulten afectados presupuestos, planes y solicitudes ya aprobados.
4.- La disposición adicional 11ª de la LRSAL relativo a la compensación de deudas entre AAPP por asunción de servicios y competencias.
5.- Las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª de la LRSAL relativas a la asunción por las CCAA de las competencias sobre salud, servicios sociales y los servicios de inspección sanitaria respectivamente.

**B) Son inconstitucionales y nulos los incisos siguientes:**

1.- Los incisos del art. 26.2 de la LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 de la LRSAL referidos "al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas" y "Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera," referido a la coordinación de la diputación provincial o entidad equivalente la prestación de determinados servicios en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
2.- En la disposición transitoria 4ª.3 del LRSAL, relativa a la disolución de Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, el inciso "Decreto del órgano de gobierno de".
3.- En el párrafo 3º de la disposición transitoria 11ª de la LRSAL, referente a la adaptación de Estatutos de las mancomunidades y disolución, el inciso "el Órgano de Gobierno de".
4.- El inciso "El Consejo de Gobierno de" incluido en el segundo párrafo, in fine, del art. 97 del TRRL en la redacción dada por la disposición final 1ª de la LRSAL, relativo a la ejecución efectiva en régimen de monopolio de las actividades reservadas en la LBRL.

**C) Son constitucionales siempre que se interpreten a la luz del criterio fijado en las sentencias por el TC:**

1.- Disposición adicional 15ª LRSAL relativa a la asunción por las CCAA de las competencias relativas a la educación, interpretada en los términos del fundamento jurídico 13.e) de la sentencia 41/2016, de 3 de marzo, sobre que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. Consecuentemente, las comunidades autónomas no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan "en todo caso" de competencias propias dentro de ellas (art. 25.2 n) LBRL).

2.- Artículos 36.1. g) y 36.2 a), segundo párrafo, de la LBRL, en la redacción introducida por el art. 1.13 de la LRSAL, interpretados en los términos de los fundamentos jurídicos 11 y 12 c), de la sentencia 111/2016, de 9 de junio, referido a los límites interpretativos en la intervención de las CCAA en el margen competencial de las diputaciones provinciales o entidad equivalente.
3.- Disposición adicional 6ª de la LRSAL, interpretada en los términos del fundamento jurídico 4 b) de la sentencia 168/2016, de 6 de octubre, que fija su interpretación en que las previsiones "se aplicarán respetando" toda "organización comarcal" estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier CCAA al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado.

Y una vez analizados los pronunciamientos del TC, ¿puede calificarse de inconstitucional la LRSAL en términos globales? Más allá de la crítica a la ley, lo cierto es que hay que ser objetivo en el uso de los datos de los que disponemos y hacer una reflexión real, desde la perspectiva de su constitucionalidad, más allá de la conformidad o disconformidad con el texto y finalidad de la ley. Y eso lo podemos comparar fácilmente desde dos puntos de vista: uno cuantitativo y otro cualitativo.

Desde el punto de vista cuantitativo lo analizo según el número de preceptos impugnados y los efectivamente declarados inconstitucionales o parcialmente inconstitucionales en relación con varios incisos por el TC, o que no son inconstitucionales siempre y cuando se interpreten a la luz del contenido de los fundamentos jurídicos de la respectiva sentencia. Para una visual percepción de lo ocurrido con todos estos recursos he elaborado la siguiente tabla donde se puede observar en color rojo los preceptos declarados inconstitucionales, en azul los preceptos donde algún inciso ha sido declarado inconstitucional y en color verde aquellos preceptos que no se consideran inconstitucionales si se interpretan conforme a lo establecido en la sentencia, así como los preceptos de la LBRL y del TRRL que resultan afectados en uno u otro término.

| PRECEPTOS CUYA INCONSTITUCIONALIDAD SE SOLICITABA | PRECEPTOS **LRSAL** DECLARADOS INCONSTITUCIONALES | PRECEPTOS **LBRL** AFECTADOS |
|---|---|---|
| -Art. 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 28, 30, 31, 36 y 38<br><br>- Art. 2, apartados 2 y 3<br><br>-DA 2ª, 3ª (ap. 1,9,11,15,17), 6ª, 8ª, 9ª, 11ª, 15ª, 17ª, 19ª<br><br>- DT 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª y 11ª<br><br>- DF 1ª, 2ª, 4ª y 5ª | -Art. 1, apartados 2, 3, 5, 7, 8, 9, 10, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 25, 28, 30, 31, 36 y 38<br><br>- Art. 2, apartados 2 y 3<br><br>-DA 2ª, 3ª (ap. 1,9,11,15,17), 6ª, 8ª, 9ª, 11ª, 15ª, 17ª, 19ª<br><br>- DT 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª y 11ª<br><br>- DF 1ª, 2ª, 4ª y 5ª | -Art. 57bis<br>-Art.104bis, apartados 3 y 4<br>- DA 16ª<br><br>- Art. 26.2 (inciso)<br>- Art. 25.2.n)<br>-36.1. g) y 36.2 a), segundo párrafo<br><br>-art.97TRRL (inciso) |

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las Sentencias del TC. Color rojo: inconstitucional; Color azul: inconstitucional ciertos incisos; Color verde: no es inconstitucional interpretado conforme FJ sentencia.

El análisis de esta tabla refleja que si consideramos los distintos apartados de los artículos 1 y 2, así como de las disposiciones adicionales como si fueran preceptos individualmente considerados, y los referidos al resto disposiciones transitorias y finales, fueron 46 los preceptos tachados de inconstitucionales: 24 afectaban a la reforma efectuada en la LBRL, 2 a la realizada en el TRLHL y los 20 restantes a las disposiciones adicionales, transitorias y finales de la propia LRSAL. Y el resultado ha sido que de esos 46 preceptos, únicamente 7 han sido declarados inconstitucionales en su integridad, 4 parcialmente inconstitucionales referidos a ciertos incisos en su redacción y 3 declarados constitucionales siempre que se ajuste a la interpretación que da el TC. En la tabla se puede observar de forma muy visual por los colores asignados.

Y si nos circunscribimos únicamente al principio de autonomía local, conceptualmente considerado en los términos establecidos en el artículo 2 de la LBRL modificado por el art. 1.1 de la LRSAL, se observa que el mismo ni tan si quiera ha sido impugnado en ninguno de los procedimientos interpuestos, ya que el ataque al principio de la autonomía local no se ha enfocado tanto desde el punto de vista de la configuración genérica del concepto de autonomía local, que como analicé introduce la supeditación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, sino desde la perspectiva del ataque a la limitación y supervisión de su régimen competencial, creación y supresión de municipios y las referencias al coste efectivo. De hecho, al margen de las declaraciones de efectiva inconstitucionalidad, la mayoría de las reformas introducidas por la LRSAL que fueron altamente cuestionadas, han quedado plenamente vigentes en la LBRL y en el TRLHL, como la supresión de la condición de entidades locales de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio, las competencias locales, la supresión del art. 28 LBRL como habilitación para la realización de actividades complementarias, la creación y supresión de municipios, las modificaciones en el régimen de actividades y servicios y sus formas de gestión e iniciativa pública, la regulación sobre el cálculo del coste efectivo de los servicios o la modificación de la regulación de las haciendas locales sobre control interno de las Entidades Locales e informes sobre resolución de discrepancias.

Por ello, desde este punto de vista cuantitativo, puede concluirse que es notorio que a pesar de las críticas que pueden – y deben– acompañar a la modificación del régimen local operada por la LRSAL, lo cierto es que desde el punto de vista de su constitucionalidad, respectando por supuesto los pronunciamientos del TC, no se puede considerar a mi juicio una ley inconstitucional; cuestión distinta es que nos guste o no el alcance de la misma.

Ahora bien, ¿ocurre lo mismo desde el punto de vista cualitativo? Más allá de que la declaración de inconstitucionalidad afecta únicamente a un 20%, aproximadamente, del global de los preceptos impugnados, es necesario analizarlo igualmente desde el prisma de la entidad o trascendencia del precepto en cuestión. De este modo no faltan autores como Arroyo Gil[90] que ven en los pronunciamientos del TC un reflejo de que la reforma operada por la LRSAL ha quedado completamente "desactivada" en sus aspectos fundamentales, relativos, sobre todo, al orden competencial, por tres motivos: su propio

[90] ARROYO GIL, Antonio: "*Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio".* UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 38, Madrid, 2016, págs. 715-716.

alcance (mucho más limitado de lo que en un principio se anunció); el ulterior desarrollo normativo llevado a cabo por numerosas CCAA, contrario, en buena medida, a la filosofía de fondo en que se inspiraba la reforma y, en lo relativo a los servicios sociales. Añade que en lo que a la autonomía local se refiere, desde el punto de vista de la autonomía local constitucionalmente garantizada, en términos generales, estas sentencias apuntan en la buena dirección, si bien tampoco significan, como ha sido celebrado, quizás, con algún exceso de optimismo, un claro reforzamiento de aquella.

Es cierto que la declaración de inconstitucionalidad de las DT 1ª y 2ª de la LRSAL relativas a la asunción por las CCAA de las competencias sobre salud y servicios sociales por la extralimitación del legislador básico estatal en este punto sobre la base del artículo 149.1.18 de la CE supone un importante logro en la defensa de la autonomía desde el prisma competencial, al igual que los incisos declarados inconstitucionales en relación con el artículo 26.2 de la LBRL por entender que del art. 149.1.18 CE no cabe derivar a favor del Estado funciones de carácter ejecutivo y, por tanto, existe una invasión de la competencia autonómica, extremos que más adelante analizo. Sin embargo, si nos ceñimos estrictamente al posible ataque directo a la autonomía local, derivado principalmente de la supeditación a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los cierto es que el TC es claro y señala en el FJ3a de la Sentencia 41/2016 que "el art. 149.1.18 CE ampara sin lugar a dudas normas básicas tendentes a introducir criterios de racionalidad económica en el modelo local español con el fin de realizar los imperativos de los arts. 32.1 y 103.1 CE y la estabilidad presupuestaria como norma de conducta a la que están sujetas las EELL (art. 135.2 CE)".

En definitiva, y más allá de las múltiples opiniones que sobre la interpretación más o menos optimista que se pueda dar de los pronunciamientos del TC, que efectivamente hay que celebrar, lo cierto es que no creo que tales pronunciamientos sean como para entender que se ha producido una victoria "aplastante" de la autonomía local, pues las citadas sentencias mantienen la línea jurisprudencial seguida por el TC sobre la autonomía local, incluso con anterioridad a la entrada en escena de la nueva redacción del artículo 135 de la CE, relativa a la sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, verdadero ataque a la autonomía local.

## 6. Sistemas de gobierno local en el derecho comparado y régimen de distribución de competencias

Los estudios comparados ayudan a analizar los fenómenos administrativos y permiten evaluar los movimientos y acontecimientos históricos que afectan a las distintas estructuras administrativas y territoriales. Asimismo, ahondando en la experiencia de otros territorios se pueden buscar posibles soluciones ante sucesos acaecidos en el nuestro o favorecer a la resolución de escenarios complejos. Ahora bien, es necesario ser conscientes de que esta visión comparada se ha de hacer desde el conocimiento de las características propias y sistemas adoptados en cada país, teniendo en cuenta que una determinada actuación que haya sido satisfactoria en un determinado Estado no implica, *per se*¸ que lo sea en cualquier otro, pues dicho extremo va a depender de innumerables factores no sólo de tipo económico, sino también de índole histórico, cultural y administrativo referidos a la forma de gobierno, población, territorio y otros múltiples

elementos a tener en cuenta. Desde esta perspectiva, como señala Colino[91], los gobiernos locales han transformado su papel en los últimos 25 años, fundamentalmente a causa de los cambios producidos en los modos de gobierno, en el sistema económico globalizado y en las reformas del Estado de bienestar. Han resurgido como entidades gubernamentales que deben responder a demandas políticas y sociales crecientes y diversificadas. Las diferencias entre sistemas de gobierno local se producen en el número de niveles de gobierno, el tamaño de las autoridades locales, el grado de autonomía local y regional, la forma de representación democrática, las competencias y las tareas administrativas, las dinámicas políticas y las reformas emprendidas y conseguidas en este nivel de gobierno.

A todo ello hay que unir la tendencia iniciada en la década de los ochenta y consolidada desde comienzos del siglo XXI relativa a la modernización del sector público a nivel europeo, donde el foco de atención no se pone sólo en la mejora de la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos por parte de la distintas AAPP, sino un enfoque dirigido a acrecentar la confianza de los ciudadanos en la Administración, reflejo que también ha operado en nuestro país.

### 6.1 Autonomía local y poder local europeo

El poder local en su sentido sociopolítico significa la posibilidad directa o indirecta de actuar sobre los comportamientos de otros, rigiendo una colectividad local, entendida como forma de vida social y política. Los poderes locales han tenido una importante actividad internacional que se manifiesta, sobre todo, en diferentes formas de asociacionismo. La asociación local internacional más antigua es la Unión Internacional de Poderes Locales (UILA) creada en 1913, cuya finalidad es promover la autonomía local, fomentar la participación ciudadana y mejorar la Administración local en general. En el ámbito Europeo se crearon el Consejo de Municipios y Regiones de Europa en 1951 (que se fusionó con la UILA) y la Asamblea de las Regiones de Europa en 1984.

Los EELL juegan un papel central en la ejecución indirecta del Derecho de la Unión Europea. Sin embargo, como señalan Burgi y Henkel[92], apenas se les tiene en cuenta en el debate político o en la elaboración de normas a este nivel. Por ello, los EELL han valorado de forma muy positiva los arts. 4.2.1 y 5.3.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE) –en su versión tras la reforma del Tratado de Lisboa–, que obligan a la Unión Europea a respetar la identidad nacional de los Estados miembros que se manifiesta, entre otras formas, en la autonomía local. Asimismo, el principio de subsidiariedad obliga a valorar la medida en que los objetivos propuestos pueden lograrse de forma suficiente y adecuada mediante actuaciones realizadas en el plano local.

No obstante lo anterior y aplicado a cada caso concreto de los países de nuestro entorno, bajo el manto de la CEAL y con el amparo constitucional generalizado, los desarrollos de la autonomía local han sido más o menos férreos desde el punto de vista teórico, si bien a efectos prácticos, en numerosas ocasiones, se han visto mermados por la escasa

[91] COLINO, César: "*Los gobiernos y las administraciones locales".* Págs. 179-229 (Capítulo 6) dentro de la obra "*Gobiernos y Administraciones Públicas en perspectiva comparada".* VV.AA. PARRADO, Salvador, COLINO, César y OLMEDA, José Antonio. Pág. 179.

[92] BURGI, Martin y HENKEL, Jörg: "*Cuestiones actuales del Derecho local alemán"*. Anuario de Derecho Municipal. Número 4. 2010. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2011. Pág. 221.

participación que los EELL tienen a nivel de decisiones políticas, lo que indefectiblemente va a afectar a la esfera tanto de su actuación como de su autonomía.

Y es que el principio de autonomía local, también en el ámbito comparado, hay que ponerlo en relación con el fenómeno de la descentralización. La evolución de la Administración local hacia la descentralización a partir de una posición de integración, poco condicionada y prácticamente absoluta en un sistema político y administrativo de corte cerradamente centralista, ha sido una experiencia común en la práctica totalidad de los Estados europeos relevantes, tal y como señala Muñoz Machado[93]. En todos ellos se ha producido una evolución favorable a la consagración primero, y ampliación sucesiva después, de la autonomía local.

En este necesario reconocimiento del principio de autonomía local como manifestación del principio de descentralización, dentro de la visión del Derecho comparado, algunos autores[94] han establecido una clasificación de los modos o clases de descentralización, pues como ponen de manifiesto no todos los países han seguido una misma estrategia de descentralización. Así se puede hablar de descentralización política (transferencia de las funciones del Estado al gobierno local), descentralización administrativa (concesión de las funciones ejecutivas del Estado a las autoridades administrativas locales, sin la creación de órganos locales electos para decidir de forma autónoma). y desconcentración administrativa (delegación de funciones del Estado central a órganos administrativos del nivel sub-central del gobierno). Dentro de esta triple clasificación, los autores identifican a Francia como un país de descentralización política, Alemania como un país de descentralización administrativa e Inglaterra como un país de desconcentración administrativa. Viendo los caracteres definitorios de los distintos tipos de descentralización y analizado el sistema español, el mismo se puede decir que, al igual que Alemania, se circunscribe a un sistema de descentralización administrativa.

Estos movimientos descentralizadores, al igual que ocurrió en España, si bien posteriores en el tiempo a algunos países europeos, han hecho que los gobiernos locales hayan ido desprendiéndose poco a poco de la actuación del Estado, para poder desarrollar políticas propias, abriéndose progresivamente un abanico de nuevas posibilidades.

---

[93] MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General".* Ob. Cit. Pág. 963.

[94] REITER, Renate, EBINGER, Falk y GROHS, Stephan: "*The Performance of Decentralization Policies Compar ed. An assessment of national decentralization policies and their impact on local government performance in Germany, France and England".* Paper for presentation at the 5th ECPR General Conference, Panel: "Evaluation of territorial and functional reform po licies in the intergovernmental setting" (Section: Policy evaluation in the public sector) Potsdam, 10 - 12 .Septiembre, 2009. Pág. 4.
http://www.researchgate.net/publication/242711438_The_Performance_of_Decentralization_Policies_Compared._An_assessment_of_national_decentralization_policies_and_their_impact_on_local_government_per-_formance_in_Germany_France_and_England

### 6.2 Niveles de gobierno en los sistemas de gobierno local en el Derecho comparado

Para poder abordar, al igual que ocurre en España, cómo se desarrolla el ejercicio de competencias a nivel local se debe hacer una pequeña indagación sobre cómo se estructuran los distintos niveles de gobierno que conforman la planta local. Con carácter previo, sin perjuicio de no afectar al análisis que ahora realizo, señalar que a lo largo de la exposición uno de los países referentes es el Reino Unido, debiendo tener en cuenta su actual situación tras el llamado "Brexit", esto es, su salida de la Unión Europea, produciéndose la misma el 30 de enero de 2020.

Si nos ceñimos a los Estados que conforman la Unión Europea, sin perjuicio de alusiones a otros países, tal y como señalan Marcou y Wollman[95], son más diversos que nunca, sin embargo, comparten dos intrínsecas características que los distinguen de todas las demás regiones geopolíticas: 1) cada parte de su territorio es administrado por un gobierno municipal; 2) todos estos Estados reconocen un conjunto discreto de fundamentales principios sobre los que se basa la democracia local. Estos principios, elaborados e implementados con la participación de locales autoridades y sus organizaciones, fueron consagrados en la CEAL.

Sin perjuicio de los distintos sistemas de gobiernos locales[96] (monistas o dualistas, según el número de órganos que aglutina los poderes locales de decisión), lo que entiendo más interesante a efectos prácticos para visualizar la estructura de las plantas locales[97] y ver cuales se asemejan a nuestro sistema para valorar el reparto competencial de dichos Estados, es conocer los distintos niveles de gobierno. Debemos partir de la base que nunca se pueden establecer criterios totalmente generales y uniformes aplicables a todos los Estados. No obstante, y aun siendo conscientes de que un análisis del ámbito local del Derecho comparado sobre los distintos niveles de gobierno existentes no basta para conocer la realidad intrínseca de cada país, lo cierto es que puede ayudar a ver ciertos factores tales como la estructuración de cada territorio o la mayor o menor fragmentación existente.

Dentro de la organización de los sistemas de gobierno local se puede aludir a tres niveles de gobierno: local (o primer nivel), intermedio (o segundo nivel) y regional (o tercer nivel). En el primer nivel local, básico o municipal, las estructuras o denominaciones son muy diversas; predominando la de municipio, pero utilizándose otros como comuna o villa. Se ha de distinguir de los otros dos niveles, intermedios y regional, entes nacidos

---

[95] MARCOU, Gérar, y WOLLMAN, Hellmunt., "*Europe*", dentro del trabajo: "*Decentralization and local democracy in the world. First Global Report by United Cities and Local Governments*". A co-publication of the World Bank and United Cities and Local Goverments. Coordinated by the Research Network on Local Government in Europe (GRALE). 2008. Pág. 129.

[96] Estudios que realizan SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan F. en el artículo "*Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada".* Revista de Estudios de la Administración Local (REALA) Nueva Época. Número 2. Julio-diciembre 2014. Pág. 5 y COLINO, César: "*Los gobiernos y las administraciones locales".* Ob. Cit. Págs. 182-187.

[97] Matizar, que estoy utilizando el concepto de planta local, al igual que hiciera al analizar el sistema español. Ahora bien, tal y como señala y analiza VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Planta Local y entidades locales inframunicipales en Europa".* Dentro de la obra "*A reforma do Estado e Freguesía".* NEDAL. Braga, 2013, págs. 117 y 119, la "planta local" no es un concepto consolidado en la cultura jurídica y política europea.

de la imposición legal, o bien de la institucionalización de una agrupación de entidades locales primarias (básicas), es decir, provincias, condados o distritos.

La distribución de los niveles de gobierno por países se observa en la siguiente tabla:

**NIVELES DE GOBIERNO LOCAL EN EUROPA POR PAÍSES**

| NIVELES | ESTADOS UNITARIOS | ESTADOS COMPUESTOS |
|---|---|---|
| **3 Niveles:** Municipio; departamento/ provincia/distrito/condado; región o entidad federada | Francia, Polonia | Bélgica, Alemania, Italia, España |
| **2 Niveles:** Tipo 1: - Municipios -Provincia/departamento /distrito/condado<br><br>Tipo 2: Municipio, región o entidad federada | Tipo 1: Croacia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, Países Bajos, Noruega, Polonia (ciudades con estatus de distrito), Rumanía<br>Tipo2: Albania, República Checa, Dinamarca, Francia (París), Serbia (Vojvodine), Eslovaquia, Suecia, Reino Unido ( Inglaterra y Gales) | Tipo 1: Ninguno<br><br>Tipo 2: Austria, Bélgica (Bruselas), Bosnia Herzegovina, Alemania (kreisfreie Städte), Portugal (regiones insulares), España (CCAA uniprovinciales), Suiza,Reino Unido(Escocia) |
| **1 Nivel:** Municipios y agrupaciones de municipios | 1) Bulgaria, Chipre, Estonia, Finlandia, Islandia, Lituania, Luxemburgo, Ex República yugoslava de Macedonia, Malta, Montenegro, Portugal (continental), Bulgaria, Serbia, Eslovenia, Reino Unido (Inglaterra: unitary councils and metropolitan districts)<br>2) Algunas capitales:Praga Zagreb, Bucarest, Budapest, | Alemania (ciudades-estado: Berlín, Bremen, Hamburgo); Austria (Viena) |

Fuente: Adaptado y traducido de MARCOU, Gérar, y WOLLMAN, Hellmunt., "Europe", dentro del trabajo: "Decentralization and local democracy in the world. First Global Report by United Cities and Local Governments"[98].

Más allá de las manifestaciones doctrinales sobre la configuración y régimen diferenciado de los distintos niveles de gobierno, para ser prácticos y poder baremar la planta local que cada uno de estos países tiene en relación con la población y superficie del país, para de ese modo compararlo con el sistema español y observar la fragmentación territorial existente en dichos países, y la consecuente mayor o menor dificultad en el ejercicio competencial y análisis de similitudes en medidas adoptadas o a adoptar, he elaborado la siguiente tabla[99]:

[98] MARCOU, Gérar, y WOLLMAN, Hellmunt., "*Europe*", dentro del trabajo: "*Decentralization and local democracy in the world. First Global Report by United Cities and Local Governments*". Ob. Cit. Pág. 133.
[99] Los datos del mismo hacen referencia al año 2008, fecha de la publicación del estudio que ha servido de base al mismo. No obstante, voy a tener en cuenta esta clasificación a efectos de subdivión en los tres niveles de entes territoriales, analizando posteriormente la evolución de municipios con datos actualizados a 2020.

## CLASIFICACIÓN SEGÚN NIVELES DE ENTES TERRITORIALES LOCALES

| | PAÍS | Nivel local (1ºnivel) *Municipio* | Nivel Intermedio (2ºnivel) | Nivel Regional (3º nivel) | Población (miles) | Superficie (km2) | Habitante por municipio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **UN NIVEL de entes territoriales.** | Bulgaria | 264 | - | - | 7.348 | 111.002 | 27.833 |
| | Chipre | 524 | - | - | 851 | 5.695 | 1.624 |
| | Estonia | 226 | - | - | 1.340 | 45.227 | 5.929 |
| | Finlandia | 320 | - | 1 región | 5.387 | 338.145 | 16.834 |
| | Letonia | 119 | - | - | 2.058 | 64.589 | 17.294 |
| | Lituania | 60 | - | - | 3.030 | 65.300 | 50.500 |
| | Luxemburgo | 106 | - | - | 519 | 2.586 | 4.896 |
| | Malta | 68 consejos locales | - | - | 419 | 316 | 6.161 |
| | Portugal | 308 | | | 10.651 | 92.152 | 34.581 |
| | Eslovenia | 211 | - | - | 2.053 | 20.273 | 9.729 |
| **DOS NIVELES de entes territoriales** | Reino Unido | 433 | - | 1 nación Inglaterra | 62.735 | 243.820 | 144.884 |
| | Austria | 2.354 | - | 9 Länder | 8.421 | 83.871 | 3.577 |
| | Croacia | 556 | - | 21 condado | 4.410 | 56.594 | 7.931 |
| | Dinamarca | 98 | 5 regiones | | 5.569 | 43.098 | 56.826 |
| | Grecia | 325 | - | 13 regiones | 11.291 | 131.957 | 34.741 |
| | Hungría | 3.175 | 19 condados | - | 9.972 | 93.029 | 3.140 |
| | P. Bajos | 408 | - | 12provincia | 16.691 | 41.528 | 40.909 |
| | Rep. Checa | 6.253 | - | 14 regiones | 10.497 | 78.868 | 1.678 |
| | Rumanía | 3.181 ent. Locales | 41 depments | - | 21.431 | 238.391 | 6.737 |
| | Eslovaquia | 3.028 | - | 8 regiones | 5.441 | 49.034 | 1.796 |
| | Suecia | 290 | - | 20condados | 10.230 | 447.430 | 35.275 |
| | Irlanda | 80 consejos locales | 34 condados | | 4.491 | 69.797 | 56.137 |
| **TRES NIVELES entes territorial** | Alemania | 11.252 | 295 distritos rurales | 16 Länder | 81.779 | 357.027 | 7.267 |
| | Bélgica | 589 | 10 provincias | 6comun y regions | 10.978 | 30.528 | 18.638 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | España | 8.122 | 50 provincias | 17 CCAA y 2c.auton. | 46.125 | 505.997 | 5.679 |
| | Francia | 36.786 | 101 depments | 27 regiones | 64.844 | 633.210 | 1.762 |
| | Italia | 8.092 | 110 provincias | 20 regiones | 60.468 | 301.336 | 7.472 |
| | Polonia | 2.479 | 380 condados | 16 regiones | 38.526 | 312.685 | 15.540 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de: Direction de l´information légale et administrative. "*Les collectivités territoriales dans les pays de l'Union européenne".* Noviembre de 2008[100].

De la lectura global de estas cifras, se pueden extraer datos significativos que nos den muestra de cómo se conforma su nivel local territorial. Se puede deducir que la mayoría de Estados con un solo nivel de gobierno local son países de pequeño tamaño y con poca población, por ello, de reducido número de municipios. Destaca sobremanera la fragmentación municipal de Chipre, que con un escaso territorio y población duplica a Bulgaria y sobrepasa con creces a Finlandia. Los Estados con dos niveles de gobierno local oscilan en población entre los seis y los quince millones de habitantes y poseen una gran diversidad tanto en número de municipios como de entes intermedios, que no parecen tener que ver estrictamente con la población o la superficie. Destaca la fragmentación municipal de República Checa, Hungría y Austria. Los Estados con tres niveles de gobierno local son grandes tanto en términos de superficie, como de población y con una organización federal o regionalizada del Estado. También se observa en este grupo diferencias en cuanto a la fragmentación y el número de gobiernos locales en el nivel básico e intermedio.

Sin perjuicio del análisis que la evolución de la planta local ha tenido como consecuencia de las medidas que los distintos Estados han adoptado como consecuencia de la crisis, entre ellos España, otro dato significativo para entender el alcance de la estructura territorial local es la proporción de habitantes por municipio, que se observa en la última columna y que se refiere únicamente a los municipios como primer nivel territorial y en función de la población. Se pueden extraer datos significativos de la estructura local de cada país y de la fragmentación municipal, debiendo tener en cuenta otro dato importante como es la extensión del territorio que cada uno tiene. De una visión global se aprecia como países como Lituania, Dinamarca o Irlanda, con una superficie relativamente similar, presenta una estructura territorial muy racionalizada, con más de 50.000 habitantes de media por municipio y un número de estos relativamente bajo. El referente de inexistencia de fragmentación municipal lo tiene Reino Unido, con tan solo 433 entes locales y un volumen de población de casi 145.000 habitantes por entidad, si bien su territorio cuatriplica el de los ejemplos anteriores. En el lado opuesto se encuentra Chipre, República Checa, Eslovaquia y Francia, donde la media es de 1.650 habitantes por municipio, con una marcada fragmentación municipal, salvando la extensión de cada territorio que es potencialmente diferente. Lo que sí es evidente es que no se puede marcar un patrón único en la distribución territorial local de los países de nuestro entorno.

[100] Direction de l´information légale et administrative. "*Les collectivités territoriales dans les pays de l'Union européenne".* Publicación: 22.11.2013. http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/collectivites-territoriales-pays-union-europeenne.html

### 6.3 La necesaria revisión de la planta local europea

Al igual que ocurriera cuando analicé la planta local española y la necesaria revisión de la excesiva fragmentación de la misma, este planteamiento no es ajeno a los países de nuestro entorno, que al igual que España arrastran fuertes raíces históricas en la conformación de su planta local, compartiendo el criterio de la inoperativa a efectos de eficiencia administrativa de una excesiva fragmentación.

Una de las principales medidas a adoptar descansa de forma directa, como en el caso español, sobre la revisión y reforma de la planta local. En muchos países europeos se ha producido en el último tercio del siglo XX una supresión drástica de municipios. Como señala Sosa Wagner[101], la Alemania anterior a la reunificación pasó de 25.000 a 8.000 en los años 70 como consecuencia de leyes específicas aprobadas en los parlamentos de los *Länder*. Y que, por cierto, dieron lugar a una cantidad apreciable de pleitos constitucionales planteados por las autoridades locales, todos ellos desestimados sin que hicieran mella en los magistrados las invocaciones altisonantes a la autonomía local. Y un proceso análogo está en marcha en los nuevos *Länder*. Lo mismo se puede decir de Bélgica que, por la misma época, dejó contraído su número de municipios de 2.700 a menos de 600. Y Dinamarca vivió algo semejante. Francia ha tenido menos suerte porque la Ley Marcellin, de principios de los 70, cosechó escasos efectos prácticos y ahora existe un plan que llega hasta 2014. En Grecia, Italia y Portugal son las autoridades europeas las que están forzando los cambios.

Ahora bien, no se debe olvidar que todas las medidas impuestas a nivel de sostenibilidad y estabilidad para afrontar el déficit estructural de todos los países de la zona euros vienen de Europa, por lo que es evidente que este argumento ha sido igualmente utilizado y aplicado al resto de países en cuanto a la pretendida racionalización de la planta local. A modo de ejemplo y sin remontarnos al primer movimiento de reducción de municipios producida en Europa en los años 50, como señala Salvador Crespo[102], en la última década se está llevando a cabo una segunda oleada de reducción de municipios alentada desde la propia Unión Europea. El Consejo de Europa recomienda en un estudio de febrero de 2012 "*Local Government in critical times",* la fusión de municipios de menos de 10.000 habitantes, pero se tienen en consideración además otros indicadores como la dispersión o la concentración de los núcleos rurales, la situación geográfica y el endeudamiento municipal. En Suiza, por ejemplo, ciudades de nivel medio encabezan una nueva ronda de fusiones. Ocurrió también en Dinamarca, donde, desde el 1 de enero del 2007, los 275 municipios que tenía en 1992 se quedaron en tan solo 98 (agrupados en cinco regiones). En Grecia, la crisis económica llevó en el 2010 a una profunda y dura restructuración, a través del llamado "Plan Calícatres", que, entre algunos de sus aspectos básicos, establecía que no existiera ningún municipio de menos de 25.000 habitantes en la zona metropolitana de Atenas ni de menos de 10.000 en el resto del país, exceptuando las zonas más montañosas, en las que el límite se quedó en 2.000. La aplicación del plan supuso, a

[101] Así lo pone de manifiesto el artículo titulado "*¿Sobran Administraciones?"* publicado por el periódico El Mundo, el 4 de octubre de 2011. https://apuntesadministrativo.wordpress.com/2011/10/06/%C2%BFsobranadministraciones-articulo-de-sosa-wagner/

[102] SALVADOR CRESPO, Mayte: "*Retos y oportunidades para el gobierno local en tiempos de crisis*". Cuadernos Manuel Giménez Abad. Nº 4 – Diciembre, 2012. Págs. 55 a 64. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. 2012. Págs. 60-61.

través de fusiones en unos casos voluntarios y en otros forzadas, pasar de 940 municipios a 325. También en Italia, el Gobierno de Berlusconi aprobó en agosto de 2011 la supresión de 36 provincias de las 110 existentes en el país y en octubre de 2012, el ministro de la función pública anunció que en 2014 se verían reducidas a 51. Este documento parece poner de manifiesto que la asociación de municipios es una vía rápida para reducir costes ante la crisis y, por tanto, no es extraño, que la dinámica de asociación municipal en Europa haya animado también la discusión política sobre esta cuestión en nuestro país. Hay estudios que muestran que si se aplicase en España el criterio de Grecia (de hecho, el Consejo de Europa fija en 10.400 el umbral de vecinos por ayuntamiento para que existan unas finanzas locales saneadas), solo pasarían el corte 759 municipios. Los demás (7.357) deberían reestructurarse para una mejor racionalización y búsqueda de eficiencia.

En el debate sobre la planta municipal es frecuente la cita de ejemplos de otros Estados europeos, sobre todo de los que en la historia reciente han acometido la fusión de municipios. Si bien, en palabras de Velasco[103], el manejo de ejemplos comparados requiere muchas cautelas. En Europa encontramos Estados con un alto número de municipios y Estados con un número reducido de municipios. Y no parece que el número alto de municipios esté natural y necesariamente asociado a un mayor nivel de coste. Francia cuenta hoy con 36.786 municipios, casi los mismos que los resultantes de la revolución que generalizó la creación de ayuntamientos en cada población. Alemania cuenta con 11.252 municipios, cifra resultante de varios procesos de fusión en la década de 1970. Italia cuenta con una cifra de municipios similar a la española: 8.092 municipios. En el extremo opuesto tendríamos al Reino Unido, donde la reducción de municipios desde 1992 en Inglaterra y Gales fue drástica, contándose actualmente 433 municipios en el conjunto del país. Lo variado de las cifras aconseja no formular valoraciones precipitadas. El simple número total de municipios en cada país es un mero dato. Y ese dato solo toma valor preciso en el concreto contexto político, económico y jurídico de cada Estado. Por de pronto, un número alto de municipios no supone necesariamente ineficiencia. Y un número bajo de municipios no implica necesariamente mayor eficiencia. Primero habrá que considerar cuáles son los gastos totales propios de cada ayuntamiento. En segundo lugar, también habrá que valorar cuáles son las funciones o competencias que ejercen los municipios (y por tanto su gasto corriente). Aquí es fundamental tener en cuenta que a los municipios pequeños suelen acompañar organizaciones locales intermedias (provincia, condado, departamento, *Kreis*), o incluso organizaciones regionales (regiones, comunidades autónomas, *Länder*) que compensan el déficit de gestión municipal. También es determinante valorar la existencia de asociaciones funcionales de municipios (mancomunidades, *établissements publics de coopération intercommunale*, *Zweckverbände)* que compensan los déficits de gestión y de escala de los municipios pequeños. De manera que municipios pequeños con tareas muy acotadas o limitadas no son, *per se*, ineficientes. Y en cambio, pueden ser más ineficientes o costosos los municipios grandes que, para compensar su falta de proximidad con los vecinos, cuentan con unidades territoriales de gestión más reducidas y próximas a los ciudadanos (como las *freguesías* portuguesas).

[103] VELASCO CABALLERO, Francisco. "*Competencias para la reforma de la planta municipal".* Cuadernos de Derecho Local (QDL). Número 29. Junio 2012. Págs. 59-81. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012. Pág.61-62. He realizado la actualización de los datos del estudio del profesor Velasco a los actuales según la tabla anteriormente expuesta.

Ahora bien, bajo las cautelas anteriormente señaladas y teniendo en cuenta que los datos hay que encuadrarlos en el contexto correcto, considero que otro análisis de investigación a tener en cuenta es el relativo a la evolución que se ha producido en el número de municipios como consecuencia de las medidas derivadas de la crisis y que cada Estado haya podido adoptar, constatando en la siguiente tabla el número de municipios en el año 2008 y a diciembre de 2020, reflejando igualmente la diferencia habida entre dichos años.

Como dato estadístico he de señalar que para la elaboración de esta tabla he tenido en cuenta los datos facilitados por Oficina estadística de la Unión Europea (Eurostat) y aunque actualmente se utiliza la "Nomenclatura de unidades territoriales estadísticas" (NUTS, por sus siglas en francés), que fue creada por Eurostat con el fin de aplicar una norma estadística común en toda la Unión Europea[104], esta misma Oficina, para satisfacer la demanda de estadísticas a nivel local, mantiene el sistema de unidades administrativas locales (LAU) compatibles con NUTS. Estos LAU son los componentes básicos de las NUTS y comprenden los municipios y comunas de la Unión Europea.

**CLASIFICACIÓN SEGÚN NIVELES y NÚMERO DE MUNICIPIOS**

| | PAÍS | Nº MUNICIPIOS 2008 | Nº MUNICIPIOS 2020 | DIFERENCIA |
|---|---|---|---|---|
| UN NIVEL de entes territoriales. | Bulgaria | 264 | 265 | +1 |
| | Chipre | 524 | 615 | +91 |
| | Estonia | 226 | 79 | -147 |
| | Finlandia | 320 | 310 | -10 |
| | Letonia | 119 | 119 | = |
| | Lituania | 60 | 60 | = |
| | Luxemburgo | 106 | 102 | -4 |
| | Malta | 68 consejos locales | 68 | = |
| | Portugal | 308 | 308* | =* |
| | Eslovenia | 211 | 212 | +1 |
| DOS NIVELES de entes territoriales | Reino Unido | 433 | 400 | -33 |
| | Austria | 2.354 | 2.095 | -259 |
| | Croacia | 556 | 556 | = |
| | Dinamarca | 98 | 99 | +1 |
| | Grecia | 325 | 325* | =* |
| | Hungría | 3.175 | 3.155 | -20 |
| | P. Bajos | 408 | 355 | -53 |
| | Rep. Checa | 6.253 | 6.258 | +5 |
| | Rumanía | 3.181 | 3.181 | = |
| | Eslovaquia | 3.028 | 2.927 | -101 |
| | Suecia | 290 | 290 | = |
| | Irlanda | 80 consejos locales | 166 | +86 |

[104] Los niveles NUTS son zonas geográficas que se utilizan para recopilar datos de manera armonizada de la UE. La nomenclatura actual subdivide los Estados miembros en tres categorías de acuerdo con unos umbrales de población específicos.

.

| TRES NIVELES ent. territorial | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Alemania | 11.25 | 11.002 | -250 |
| | Bélgica | 589 | 581 | -8 |
| | España[105] | 8.122 | 8.131 | +9 |
| | Francia | 36.786 | 34.966 | -1.820 |
| | Italia | 8.092 | 7.903 | -189 |
| | Polonia | 2.479 | 2.477 | -2 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de Eurostat. Unidades Administrativas Locales (LAU) https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units y los datos a noviembre 2008 del anterior cuadro Direction de l´information légale et administrative. "*Les collectivités territoriales dans les pays de l'Union européenne".*

**Respecto de los datos de Eurostat de Portugal y Grecia precisar que Portugal refleja a 31 de diciembre de 2020, 3.092 municipios si bien dentro de los mismos han de incluirse no sólo municipios sino entidades de ámbito inferior al municipio (parroquias), siendo el número correcto de municipios 308 reflejado en la tabla. Respecto de Grecia, con una referencia a 6.137 municipios, ocurre exactamente lo mismo.*

Como se puede observar de una manera muy visual con los colores de la fila de la derecha, de los 28 países miembros, 8 se han mantenido con el mismo número de municipios (con la salvedad realizada respecto de Portugal y Grecia), 13 han reducido el número de municipios (destacando de forma significativa atendiendo al número de municipios existentes Francia y Estonia), y únicamente 7 países, entre los que se encuentra España, a pesar de las medidas necesarias a adoptar, han aumentado el número de municipios, siendo ciertamente llamativo el aumento de Irlanda.

Así las cosas y salvo casos puntuales, queda claro que, a día de hoy, aún no se ha conseguido la pretendida supresión de municipios evitando un mapa local muy fragmentado. No obstante, un dato a tener en cuenta es que la necesidad de esta disminución de municipios, no sólo por razones de eficiencia y eficacia administrativa y para evitar la despoblación de algunos territorios, no puede considerarse de forma global a todos los países, pues evidentemente de ello van a depender otros factores como la población existente y su superficie, de modo que no solo son número de municipios sino ese número de municipios aplicados al resto de los datos de cada país. Solo de ese modo individualizado podrá valorarse el alcance de la necesaria reforma local.

Ante la pregunta de si es extrapolable a nuestro país las medidas reductoras seguidas en otros países lo considero complicado. Es cierto que si miramos a nuestros vecinos hay medidas adoptadas que han surtido efecto: tenemos el caso de Italia que con las medidas de racionalización de la planta local derivadas de la Ley 56 de 2014, de 5 de abril (Ley *Delrio)* en 10 años ha visto reducido el número de sus municipios en 166. De forma análoga, Francia ha establecido una serie de medidas que ha supuesto la reducción de 1.816 municipios, ambas con una estructura territorial como la española, en tres niveles de gobierno. Sin embargo creo que pretender aplicar estas medidas de forma genérica no traería un resultado satisfactorio por cuanto la idiosincrasia propia de cada territorio, y en este caso España, hace necesaria una adaptación específica a las características culturales, históricas y sociológicas propias. Lo que sí se puede criticar, a la vista de lo realizado por países de nuestro entorno, es la poca efectividad de las medidas adoptas y principalmente reflejadas en la LRSAL.

[105]Respecto del número de municipios de España, me remito al estudio más pormenorizado y actualizado a 1 de enero de 2021 realizado en el capítulo II del presente trabajo si bien para utilizar datos comunes a todos los Estados Miembros, en esta tabla he considerado más adecuado utilizar los datos a 2020.

### 6.4 Distribución competencial entre los distintos niveles de gobiernos: régimen de las competencias locales

Al igual que ocurre en España, la distribución competencial en materia local y el ámbito de actuación que se deja a los EELL no resulta de fácil delimitación, tampoco en Europa. Fijar en este sentido criterios más o menos uniformes, habida cuenta de la compleja planta local existente, como ya se ha podido comprobar, supone casi una misión imposible, pretendiendo simplemente dar algunas pinceladas generales.

El cambio significativo en la dinámica de la organización del poder en el Estado en la era de la globalización y la crisis económica han determinado una nueva manera de entender el Estado del bienestar. Como señala Sánchez González[106], la tendencia, hasta la actualidad más reciente, de extensión del número de competencias locales mediante el reconocimiento a través de disposiciones normativas de los distintos Estados, tomaba como referencia su asociación a fines específicos, en aplicación del artículo 4 de la CEAL, en conjunción con los superiores intereses generales apreciados por el Estado. En este sentido, se ha utilizado la cláusula de competencia general del apartado 2 de este artículo 4 para reconocer la posibilidad de intervención a la Administración local en todo aquello que afecte a sus intereses. Si bien, como han avanzado Marcou y Wollman[107] la cláusula de capacitación general no es un principio de distribución de competencias, sino un principio de libertad, de enorme trascendencia y que ha sido reconocida en la gran mayoría de Estados europeos (a excepción de Portugal y algunos países de Europa central y oriental), aunque en algunos países con fórmulas que plantean cuestiones de interpretación, como sucede en España e Italia. A pesar del reconocimiento, con mayor o menor intensidad, de esta cláusula de competencia la realidad práctica ofrece una clara distorsión entre este potencial ámbito de actuación y las posibilidades prácticas de materializar políticas activas en el mismo. En los municipios europeos podemos generalizar ciertas funciones, como las relacionadas con el desarrollo urbanístico y la ordenación territorial, los servicios sociales en sentido amplio, las infraestructuras básicas (recogida de basura, residuos, abastecimiento de agua, vías públicas, limpieza, alcantarillado, alumbrado público…), reconociendo, sin embargo, su presencia generalizada en múltiples competencias que no siendo, por naturaleza, suyas, sino propias de otras Administraciones, su ejecución parece requerir la presencia indispensable de la Administración local. En este sentido, nos referimos a servicios relacionados con la educación, la sanidad, la cultura o el deporte, entre otros muchos. La posibilidad de asumir competencias propias viene determinada no sólo por el factor de autonomía local reconocida y su permeabilidad o no respecto a la Administración estatal o regional a quién se encomienda la tarea de tutela, sino también por la existencia de suficientes recursos para poder realizar eficazmente dichos cometidos.

Es decir, se observa que al igual que ocurre con los municipios españoles, en el ámbito europeo también tiene lugar el ejercicio de competencias impropias por los municipios o

[106] SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan F. "*Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada".* Ob. Cit. Págs. 12-13.
[107] MARCOU, Gérar, y WOLLMAN, Hellmunt., "*Europe*", dentro del trabajo: "*Decentralization and local democracy in the world. First Global Report by United Cities and Local Governments*". Ob. Cit. Pág. 147.

entes de primer nivel territorial local, cuyo mayor o menor desempeño dependerá, más allá del establecimiento de una cláusula general de atribución de competencias más o menos exentas de dificultades interpretativas, de otros factores tales como el grado de autonomía, tanto a nivel ejecutivo como de financiación, el carácter unitario o descentralizado del Estado o las características territoriales e históricas.

Eso sí, la estructura territorial de cada uno de los Estados va a influir en el desarrollo competencial; así, como señala Wollman[108], en el perfil funcional de los municipios existen tanto notables semejanzas como diferencias entre los países:

- En todos los países los municipios tradicionalmente tienen una responsabilidad clave en asuntos sociales (Suecia, Inglaterra, Alemania y España).
- Los asuntos culturales constituyen una tarea local importante especialmente en España, Francia y Alemania.
- La prestación de servicios públicos en sectores importantes tales como agua, aguas residuales, transporte público, abastecimiento de energía, etc. se observa particularmente en Alemania, Suecia e Italia.

Ahora bien, existen importantes diferencias en las esferas de educación y sanidad:

- En los países continental-europeos la educación se considera tradicionalmente como responsabilidad del Estado. En estos países los municipios se encargan de los gastos técnicos (construcción, mantenimiento, personal técnico). Al contrario, en Suecia y en Inglaterra los niveles de gobierno local tienen la totalidad de la responsabilidad por las escuelas, incluyendo la remuneración de los profesores.
- Existe una gran diferencia en la esfera de la sanidad, debido a diferencias fundamentales en los sistemas nacionales de seguros de enfermedad.

Es evidente que no se puede dar una fórmula magistral para la distribución de competencia entre los distintos niveles sobre régimen local y la atribución de competencias a los EELL; nos cuesta sobremanera realizar un análisis del caso español como para pretender fijar criterios uniformes a nivel europeo. Pero en todo caso y dada la heterogeneidad de los distintos Estados, lo que sí se puede afirmar es una tendencia a un mayor reconocimiento del ámbito competencial en la esfera local.

Sea como fuere, y sin perjuicio de que nos puedan ser más o menos útil las experiencias comparadas de otros Estados, lo cierto es que habrá de ser cada territorio el que, ante los devenires del mundo real, con mayores o menores imposiciones externas, deba sacarse las "castañas del fuego" y adoptar decisiones que redunden no sólo en intereses partidistas del Estado sino con el objetivo de prestar un mejor servicio a sus ciudadanos que es, al fin y al cabo, en lo que consiste la actuación de un buen gobierno.

[108] WOLLMANN, Hellmut: "*La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada".* Dentro de la obra "*Las reformas locales en el entorno comparado".* Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie Claves del Gobierno Local. Calves 18. Madrid y Barcelona, 2015. Págs. 108-109.

## *CAPÍTULO III: NECESIDAD DE MODIFICACIONES LEGISLATIVAS EN LA ESFERA LOCAL*

### 1. El camino hacia una reorganización competencial a través de la reforma local

Desde numerosos sectores han surgido durante muchos años movimientos reclamando una necesaria reforma local en España. Si buceamos en artículos doctrinales de los últimos cinco, diez, quince años, se podrían leer y releer en bucle una demanda constante de la necesaria adecuación de la normativa vigente en materia de régimen local a la realidad de los municipios españoles, sin dejar de reiterar los mismos anhelos y aspiraciones constantemente: la necesaria reforma local en España.

Ahora bien, la ansiada reforma de los gobiernos locales con una necesaria reorganización no es cosa de la crisis ni de las imposiciones de carácter financiero procedentes de Europa, sino que viene de tiempos atrás. Es necesaria una verdadera descentralización que vaya más allá de la descentralización autonómica y dote definitivamente a los gobiernos locales de los recursos financieros suficientes para regular, potenciar y desarrollar los servicios públicos de proximidad que prestan a sus municipios. 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), así como una serie de sugerencias 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. Asimismo, desde los diversos niveles de gobierno se ha reclamado la necesaria intervención en esta materia; casi todas las reivindicaciones, desde el año 2004, van asociadas a la necesaria financiación local, y muy significativamente a los denominados "gastos no obligatorios" derivados de las competencias impropias. Sin perjuicio de su análisis detallado en las páginas siguientes, he de señalar simplemente que, a nivel estatal, la mayoría de las actuaciones se han realizado vía mociones del Senado interpelando al Gobierno a que se pronuncie sobre estos aspectos o interpelaciones en el Congreso por parte de los diputados a la necesaria adopción de medidas.

En el año 2009, el Tribunal de Cuentas, en su Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2009[109], abordaba la necesaria adopción de una serie de recomendaciones, que posteriormente serían desarrolladas por la LRSAL, donde se ponía de manifiesto los males endémicos de la Administración local y sobre los que se entendía se debía actuar, destacando principalmente la necesaria reorganización del mapa local, la racionalización de los entes instrumentales y una clarificación del sistema competencial municipal. A modo de síntesis, las recomendaciones más destacables en la materia que

[109] Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado en sesión de 23 de febrero de 2012, el Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2009 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento. Resolución de 25 de junio de 2013, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2009. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9719

nos ocupa del Tribunal de Cuentas en este informe relativas a la organización y configuración del sector público local son:

- Estudio y diseño de un mapa local acorde a las necesidades demográficas, económicas y sociales actuales y orientado a formas más lógicas de prestación de servicios a los ciudadanos, eliminando y evitando, en lo posible, tanto la duplicidad de actuaciones y solapamiento de competencias no sólo entre distintas entidades locales, sino entre distintas Administraciones públicas.
- Promover fórmulas de agrupación de entidades para una mayor economía, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios y establecer una regulación que evite la proliferación de entidades integrantes del sector institucional local, restringiendo las causas de constitución de los entes instrumentales mediante su vinculación con la ejecución de los servicios públicos prestacionales o con el desarrollo de actividades económicas.
- Abordar integralmente la regulación de las funciones encomendadas a la Administración local mediante la atribución de un elenco cerrado de competencias precisas que permitan garantizar su suficiencia financiera.
- Que los órganos competentes de las CCAA establecieran estándares mínimos de calidad de los servicios municipales, incluidos los prestados por las EATIM, que permitan dotar de objetividad a las verificaciones periódicas, igualmente reguladas en la normativa autonómica, sobre calidad de los servicios prestados por las entidades locales.

Este informe fue tenido en cuenta por el Gobierno para iniciar las necesarias modificaciones que posteriormente se plasmarían, con mayor o menor acierto, en la LRSAL, como expondré más adelante al abordar los trabajos preparatorios de la aprobación de la ley, si bien, y como iré desgranando a lo largo de este capítulo, una cosa son las necesarias reformas que debían ser abordadas en el ámbito local, y otra muy distinta es que las medidas legislativas en su día adoptadas hayan dado respuesta efectiva a los problemas existentes.

Posteriormente, muchas de estas necesidades reformistas se plasmaron en el Informe de la OCDE sobre gobernanza pública en España[110], elaborado a petición de las autoridades españolas y en el que según reza su prefacio "se proporcionan recomendaciones para hacer ajustes e implementar las reformas a la luz de las mejores prácticas internacionales y de los estándares de la OCDE". El informe refleja la reforma estructural que se está desarrollando en España y que engloba políticas como la estabilidad presupuestaria, la gestión de los recursos humanos, la mejora de la coordinación interadministrativa, el uso de las nuevas tecnologías, la unidad de mercado o la transparencia y la regeneración democrática, según manifestaba en su prólogo la entonces Vicepresidenta del Gobierno de España, Soraya Sáenz de Santamaría. Sin embargo, y solo leyendo el prólogo ya se puede atisbar como la prioridad de las reformas que se habían o estaban produciendo en nuestro país no estaban focalizadas en el bienestar municipal sino en cuestiones de índole económica. Este informe tiene muchas referencias a la Comisión para la reforma de las

[110] Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Organización para la cooperación y desarrollo económicos (OCDE). "España: de la reforma de la Administración a la mejora continua". Informe de la OCDE sobre la gobernanza pública en España. Edita Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, 2014.

Administraciones públicas (CORA), y a los estudios que la misma había desarrollado hasta el momento, concernientes a la mejor regulación y simplificación administrativa, si bien no dejaba de ser un informe encargado por el mismo Gobierno que había acometido la elaboración del texto de la LRSAL, extremo que entiendo fue determinante para las conclusiones. Y es que más allá de los estudios o informes encargados *ad hoc* para intentar validar lo realizado en el ámbito local con la reforma operada por la LRSAL, dando por buenas las reclamaciones antológicas de una necesaria reforma local, en modo alguno ha dado su fruto.

El paradigma de esta situación tan reclamada a lo largo de los años es que desgraciadamente la misma no se ha visto satisfecha con las modificaciones legislativas efectivamente realizadas, sino al contrario, después de años demandando esas reformas las críticas por la aplicación de las mismas ha ido en aumento. De hecho, hasta el día de hoy y después de haber realizados numerosas reformas en materia de régimen local, supuestamente para atender las demandas de los ayuntamientos, siendo la más significativa la modificación de la LBRL por la LRSAL, sigue estando candente el tema.

Ya en la sesión celebrada el martes 11 de diciembre de 2018 de la Comisión de Política Territorial y Función Pública[111], por parte del Grupo Parlamentario Socialista se sustanció una proposición no de ley relativa a la derogación de la LRSAL, proposición que se presentó cuando dicho grupo político estaba en la oposición pero que defendió cuando ya estaba en el Gobierno, matizando en su intervención que no se solicita una mera derogación sino una reforma de la legislación vigente, lo que parece ponía en evidencia los estragos que la LRSAL, en su poco tiempo de vigencia, estaba haciendo en el municipalismo nacional. Señalar que no sería la primera vez que en sede parlamentaria se instaba dicha derogación, pues el Grupo Euskal Herria Bildu ya solicitó su derogación en marzo de 2017.

El 12 de febrero de 2020, la entonces Ministra de Política Territorial y Función Pública, Carolina Darias, y el Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) Abel Caballero, marcaron los puntos de la agenda a seguir para, según sus palabras, "adecuar la normativa municipal a los ayuntamientos del siglo XXI". A juicio de Caballero se trata de "cubrir las inmensas lagunas que existen en estos momentos en los ayuntamientos", motivadas por la necesidad tanto de adaptar la LBRL vigente como de paliar "el retroceso que supuso la LRSAL". Esta adaptación, coincidieron, pasa por incorporar modificaciones puntuales a la Ley de Bases, y otras posteriores de mayor calado a lo largo de la legislatura[112].

La FEMP[113] días después de esta reunión, anunció que crearía un grupo de trabajo para avanzar con el Gobierno en la reforma de la LBRL y la LRSAL, que ha visto anulados por el Tribunal Constitucional algunos de sus contenidos. En este grupo se trabaja sobre los aspectos que precisan ser modificados, entre otros la clarificación de las competencias locales. Según se ponía de manifiesto, las conclusiones serán elevadas como propuesta al

[111] https://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-686.PDF
[112] http://www.femp.es/comunicacion/noticias/femp-y-ministerio-de-politica-territorial-apuestan-por-adaptar-la-normativa
[113] http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-crea-un-grupo-de-trabajo-para-abordar-con-el-gobierno-la-reforma-de-la

Gobierno para avanzar en el trámite de modificación legislativa, si bien poca trascendencia – o ninguna– han tenido los posibles estudios que se hayan realizado.

Unos meses después, en junio de 2020, en la comparecencia de Darias en la Comisión de Entidades Locales del Senado[114] anuncia que el Gobierno reformaría durante la vigente durante legislatura la LRSAL, para mejorar la capacidad de las entidades locales en la atención de las personas, y la LBRL para impulsar la autonomía local. Sin embargo, lo cierto es que cambió de ministerio sin acometer ninguno de los compromisos manifestados.

Preguntado el actual Gobierno nuevamente por la situación de la posible modificación legislativa, en octubre de 2021, en una respuesta parlamentaria, se marcó como límite el fin de 2021 para presentar una reforma normativa de la legislación sobre el régimen local.

Más recientemente, el pasado 8 de marzo de 2022, la actual Ministra de Política Territorial, Isabel Rodríguez, durante la sesión de control al Gobierno en el Senado avanzó que el Ejecutivo central aprobaría la próxima semana el anteproyecto que reforma la Ley de bases de Régimen local que, entre otras cosas, también recoge el Estatuto Básico de los municipios de menor población[115], si bien a fecha de cierre de la redacción de este trabajo[116] y consultados los proyectos de ley en tramitación parlamentaria, aún no hay ningún texto disponible.

En esta misma línea ha sido recurrente en los últimos años las manifestaciones relativas a una necesaria "segunda gran descentralización" de competencias a los municipios, como la calificó la FEMP en 2021, en la celebración del acto conmemorativo del cuarenta aniversario[117]. Abel Caballero criticó el carácter restrictivo de la LRSAL y señaló que es "una norma que contribuyó a limitar la acción de los gobiernos locales, vulneró la autonomía local y supeditó a los ayuntamientos a otras Administraciones". Siguiendo esta línea, el presidente de la FEMP señaló que "la ley se movió en sentido contrario a las necesidades de los gobiernos locales, comprimiendo competencias y financiación".

Y es que si alguna conclusión se puede extraer de forma clara a día de hoy es que estas continuas noticias que se pueden ver en la prensa y en los medios de comunicación, que reflejan la aparente necesidad y voluntad de volver a reformar la normativa de régimen local, sin duda alguna constituye la principal muestra de que las reformas en su día operadas no fueron efectivas. Prueba de ello son las iniciativas que de forma un tanto velada se vienen produciendo en los dos últimos años que evidencian que se está volviendo a un proceso de reforma local. Como expone Velasco[118], con independencia del recorrido final que tenga cada una de las iniciativas manifestadas por el Gobierno, todas ellas anuncian cambios en un régimen local definido fundamentalmente por la LBRL y sus posteriores modificaciones, si bien el nuevo proceso de reforma del régimen local básico se inicia con sus propias premisas, distintas de las precedentes: la conveniencia de introducir más diversidad en el régimen jurídico local, tanto a nivel

[114] https://www.mptfp.gob.es/portal/prensa/actualidad/noticias/2020/06/20200618.html
[115] https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1220425
[116] Septiembre de 2022.
[117] http://www.femp.es/sites/default/files/multimedia/40_anos.pdf
[118] VELASCO CABALLERO, Francisco: *"Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo".* Anuario de Derecho Municipal, número 15. Págs. 23–48. 2021. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2022. Pág. 24-25.

autonómico como en cada entidad local; la oportunidad de incorporar al régimen local el reto demográfico, frente al despoblamiento del territorio interior; y la conveniencia de redefinir el sistema de ingresos municipales, fundamentalmente en lo que se refiere a la participación de los municipios en los ingresos estatales. Habrá que ver si efectivamente las reformas a bordar en el futuro siguen por esos derroteros.

Como se puede observar y tras numerosos artículos doctrinales, opiniones, reivindicaciones y "lloros" varios a la situación existente en la última década, lo cierto es que años después y mirando con perspectiva las ilusiones reformistas puestas en la LRSAL, de poco o nada ha servido para los que cada día se tienen que enfrentar a los problemas reales de la ciudadanía, es decir, los ayuntamientos. En el contexto actual, los gobiernos locales se encuentran desarrollando sus actividades al servicio de una sociedad en continuo cambio y cada vez más compleja, en un entorno de globalización. Muchas son, en este sentido, las transformaciones que directa o indirectamente afectan al ámbito local: fenómenos demográficos y económicos (envejecimiento de la población; los movimientos migratorios y los problemas de cohesión inherentes a estos a los que hay que añadir el problema de la "España vaciada"); fenómenos sociales (la aparición de nuevos hábitos y necesidades, que implican la modificación de las demandas ciudadanas; la sensibilidad hacia temas como el medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible; el impacto del desarrollo tecnológico, la sociedad de la información y del conocimiento); fenómenos políticos **(**la globalización). Estas transformaciones económicas, sociales y políticas ponen de manifiesto la necesidad de dotar a los gobiernos locales de instrumentos para intervenir, ya que ante estos fenómenos los municipios adquieren cada vez más relevancia como agentes locales y globales en el escenario mundial y su papel se incrementa.

Por todo lo anterior, voy a intentar ahondar en qué ha fallado en ese camino para ver si de ese análisis se pueden encontrar soluciones reales y prácticas a la problemática persistente a día de hoy, motivo por el cual es inminente –o eso han puesto de manifiesto– la modificación de la legislación de régimen local.

## 2. Factores que han influido en la necesidad de reformas

La necesidad de llevar a cabo una profunda reforma local en la última década es una situación sobre la que hay una unanimidad absoluta, con independencia del sector doctrinal, político o incluso social de que se trate. Pero el problema radica en que quien aceleró el ralentí del motor iniciado en España ha sido Europa con sus imposiciones, sin que haya operado la libertad política y jurídica en la toma de decisiones. Y cuando las cosas se hacen con prisas, los resultados no son siempre todo lo satisfactorios que uno deseara.

Situándonos en el año 2022, al abordar la motivación de las reformas en el régimen local, necesariamente hay que hacer dos bloques diferenciados para su análisis: por un lado, las reformas comenzadas en el año 2011 con la modificación del artículo 135 de la CE y la posterior batería de leyes reformistas, destacando la LOEPSF y la LRSAL, como principales ejes de actuación sobre el ámbito local; y por otro, la pretensión modificativa de las anteriores puestas de manifiesto desde el año 2018, aproximadamente, por distintas instancias políticas así como por numerosos sectores doctrinales, unido a algunos de los

efectos prácticos manifestados en limitaciones competenciales a los que los ayuntamientos se han enfrentado para hacer paliar los problemas derivados por la Covid-19.

En este marco de actuación ha quedado claro que las reformas hasta ahora operadas en el régimen local han sido una mezcla explosiva entre la crisis económica iniciada a principios del siglo XXI y las imposiciones establecidas desde Europa. El cocktail perfecto para que el legislador nacional se viese obligado a legislar bajo la batuta de instancias superiores, lo que sin duda limitaba y condicionaba su margen de maniobra y que tuvo como resultado una modificación constitucional en 2011, orquestada en trece días, para dar una entrada triunfal en la Carta Magna al principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera consagrado en el art.135, lo que derivó unos meses después en su ley orgánica de desarrollo y trajo de la mano consigo, un año más tarde, la tantas veces mentada LRSAL. Estos extremos son los que pretendo analizar ahora, abordando las motivaciones que considero más determinantes para las modificaciones legislativas efectivamente operadas en el ámbito local, desde la perspectiva no solo de lo sucedido, sino de lo que parece está otra vez por suceder, y poder valorar si efectivamente eso es lo que se esperaba de la reforma local.

Que había un anhelo importante en la necesaria modificación de la legislación del régimen local es una cosa, pero otra muy distinta es la forma en la que efectivamente se ha producido. Sin obviar la irrupción de la nueva redacción del art. 135 de la CE como verdadero detonante de las modificaciones posteriores, está claro que no han sido las necesidades de los entes locales, sus reivindicaciones y reclamaciones las tenidas en cuenta en las modificaciones operadas. Hubiera sido comprensible que dentro de los estándares que el Gobierno español se hubiese fijado para dar cumplimiento a las exigencias fijadas desde Europa estuviera amortiguar las tensiones de los mercados financieros y dar cumplimiento a las medidas fijadas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento asumido en el seno del Consejo Europeo, basadas en esos criterios de sostenibilidad, racionalización y ahorro; ahora bien, ello no era óbice para además de esos cometidos, pensar de una manera más consciente en las necesidades de los EELL a la hora de imponer limitaciones. Estas exigencias a los municipios se han traducido en verdaderas medidas coercitivas en el desarrollo de su autonomía local y han visto mermada, por no decir anulada, su prácticamente inexistente autonomía financiera, con nuevos agentes de actuación como son la regla de gasto, los planes económicos-financieros y otra serie de instrumentos que iré exponiendo.

Pero si somos realistas y queremos buscar la parte práctica a lo sucedido en la última década, viendo con perspectiva la situación, el verdadero problema no está en cuales fueron las medidas que motivaron las modificaciones legislativas, sino si las mismas han sido efectivas para cumplir los fines perseguidos, más allá de su idoneidad o mayor beneficio para los EELL. Se avecinan curvas que muy probablemente se traduzcan en una crisis a finales de 2022 o principios de 2023, y lo inteligente para evitar repetir errores cometidos, es abordar cómo se afrontaron los problemas en su día generados y si las soluciones efectivamente tomadas han sido o no satisfactorias, enfocado no solo desde la perspectiva del cumplimiento del Estado español, sino desde el prisma concreto padecido por los EELL; solo aprendiendo de los errores se pueden buscar soluciones válidas.

### 2.1 El Libro Blanco para la Reforma Local en España y el Anteproyecto de la Ley básica del Gobierno y la Administración Local; ¿documentos del pasado?

Si algo ha quedado patente es que es necesario reivindicar, de una vez por todas, el papel de los ayuntamientos más allá de la general autonomía que garantiza la CE, mediante el reconocimiento por parte de los poderes públicos superiores de una mayor actuación para la prestación de los servicios al ciudadano. Y el comienzo de este camino de reformas y reivindicaciones lo podemos situar en el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local. El 27 de julio de 2004, se constituía la Comisión de Expertos para elaborar este Libro Blanco. Cinco meses después, el 10 de enero, se presentaba el primer borrador y en julio de 2005 se presenta el texto definitivo del Libro Blanco[119].

Como se pone de manifiesto en el prólogo del libro, por el entonces Ministro de Administraciones Públicas Jordi Sevilla, "para el Gobierno es preciso que se haga un reconocimiento explícito de la naturaleza política de la autonomía local, así como proceder a las reformas necesarias para dotar a los gobiernos locales en España de más competencias y más medios, en el marco de una articulación territorial del Estado sustentada en la lealtad institucional entre los tres niveles de gobierno, el central, el autonómico y el local (…). El presente volumen recoge el resultado final de todo el proceso, articulado alrededor de tres líneas temáticas, que se refieren a las competencias, a la intermunicipalidad y al sistema de gobierno local". Este Libro era el punto de inicio para la elaboración del anteproyecto de Ley del Gobierno y de la Administración Local. Finalmente, a pesar de la redacción del Anteproyecto de la Ley básica del Gobierno y la Administración Local, la ley nunca llegó a aprobarse definitivamente.

Sin ánimo de cercenar la estupenda voluntad política del reconocimiento de la esfera local en el Libro Blanco y que se trasladó al Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración nunca aprobada, lo cierto es que fue una pena por cuanto en estos documentos se hacía una decidida reivindicación del tema competencial como clave de un nuevo gobierno local en España, siendo una clara muestra del camino iniciado en esta andadura de necesaria reforma competencial, basado en dos premisas: la consideración de la autonomía local como una autonomía política y la constatación de que la carencia de competencias que necesitaban activar se hallaban en otros niveles de gobierno con menos información y mayores recursos [120], lo que en conclusión significa que los EELL necesitan más competencias y más financiación, unido a una autonomía política que establezca un ordenamiento jurídico propio, fuera de la organización ordinaria de los ordenamientos estatal y autonómico.

Por ello, la presencia cierta del poder municipal en el desarrollo competencial parte del necesario establecimiento de un amplio abanico competencial que pasa, a mi juicio, por dos formulaciones que estaban patentes en el Anteproyecto de Ley Básica: el primero, situar el centro de atención en la ciudadanía y no en el municipio en sí; y el segundo, el

[119] https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/SGT/CATALOGO_SEFP/045_Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf .

[120] Así lo desarrolla ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: "*El sistema competencial propuesto en el Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local"*. Págs. 115-149. Dentro de la obra VV.AA. PARADA VÁZQUEZ, Ramón y FUENTETAJA PASTOR, Ángel: "Reforma y retos de la Administración Local". Fundación Caja rural de Toledo; Maat Gknowledge: Marcial Pons. Madrid, Barcelona, 2007. Págs. 115-117.

establecimiento de una cláusula competencial general a favor del municipio. La primera de las formulaciones la considero, si cabe, de mayor calado y trascendencia que la segunda, aunque parezca desmerecer la importancia de la atribución competencial. Y es que centrar en la figura del ciudadano todas y cada una de las actuaciones a realizar por los municipios, dota a dichas acciones de una mayor justificación teleológica de la esencia propia que supone el otorgamiento de mayor ámbito competencial a estas entidades. Esta formulación podría haber sido tenida en cuenta en la modificación de la LBRL por la LRSAL, pero desafortunadamente no ha sido así.

Y desgraciadamente tengo que concluir que sí, que se trata de documentos del pasado, pues las pretensiones iniciales contenidas tanto en el Libro Blanco como posteriormente en el Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y de la Administración –*non nata*– se han ido diluyendo con el pasar de los últimos 17 años, sin que se hayan reproducido sus aspiraciones en ningún texto normativo, pues otros propósitos más imperantes y de rabiosa actualidad como son las medidas de corte económico, han sido las que se han apoderado del protagonismo para ordenar las modificaciones legislativas.

### 2.2 La crisis económica y las imposiciones desde Europa como factores decisivos en las modificaciones legislativas

Todas las reformas legislativas tienen un detonante que hacen despertar al legislador que, por naturaleza, está más cómodo en una situación pasiva hasta que interviene un agente externo, llámese demanda ciudadana, llámese oportunidad política o llámese deber de atender un compromiso asumido (con otra Administración, institución pública o incluso partido político). En el caso de la reforma local, sin duda ese detonante fue Europa. Sin embargo, el problema añadido era la grave situación económica en la que desde principios del siglo XXI veía inmersa tanto España como la mayor parte de los países de la zona euro, extremo que hizo intervenir a las instituciones europeas.

Sin duda uno de los primeros textos a nivel europeo que abrió las puertas a las imposiciones que los años posteriores se irían exigiendo a los Estados miembros fue la Resolución de 17 de junio de 1997 del Consejo de Europa sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento celebrado en Amsterdam[121]. Como señala su expositivo, y tras varias reuniones y compromisos adquiridos en los años anteriores por parte de los Estados miembros, "el Consejo Europeo insiste en la importancia de salvaguardar unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para conseguir la estabilidad de los precios y un crecimiento fuerte y sostenible que favorezca la creación de empleo. También es necesario garantizar que las políticas presupuestarias nacionales favorezcan políticas monetarias orientadas a la estabilidad. La adhesión al objetivo de conseguir situaciones presupuestarias saneadas próximas al equilibrio o con superávit permitirá a los Estados miembros hacer frente a fluctuaciones cíclicas normales, manteniendo al mismo tiempo el déficit público dentro del valor de referencia del 3 % del PIB, para lo que estableció una serie de compromisos para los Estados miembros que se pueden resumir en:

1.- Respetar el objetivo presupuestario a medio plazo establecido en sus programas de estabilidad o convergencia.

[121] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A31997Y0802%2801%29

2.- Adoptar las medidas correctoras que estimen necesarias en materia de presupuesto.

3.- Poner en marcha los ajustes presupuestarios correctores que estimen necesarios cuando reciban información que señale un riesgo de déficit excesivo".

Sobre esta base inicial y tras posteriores documentos de trabajo y reglamentos del Consejo (preventivo y correctivo) de junio de 2005, de desarrollo de la materia, que ajustaron y adaptaron condiciones inicialmente establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, esta normativa fue trasladada a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la LO 3/2006, de 26 de mayo, de modificación de la LO 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestarias, hoy ambas derogadas tras la aprobación de la LOEPSF de 2012. La anterior normativa evidencia que los principios de estabilidad presupuestaria no eran nuevos en la legislación española, si bien supuso una "vuelta de rosca" a partir del mencionado Pacto de Estabilidad y Crecimiento, puesto que la derogada Ley 18/2001 fue fruto del compromiso derivado de la adhesión de España a la Unión Europea, concretamente a la Unión Económica y Monetaria en 1999, la cual solo preveía la regla de la estabilidad presupuestaria, pero no contenía otras reglas fiscales como la de gasto o del endeudamiento, extremos abordados por la actual LOEPSF.

A grandes rasgos se ha de señalar, como analiza Cuevas González[122], que los fallos de los mecanismos establecidos en los Reglamentos del Consejo de 27 de junio de 2005, junto a la escasa eficacia de los instrumentos preventivos y correctivos recogidos en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y sobre todo, la situación de la crisis económica que afectaba a la zona euro, obligó a la Comisión Europea a emitir las Comunicaciones, proponiendo la modificación de los parámetros del procedimiento de déficit excesivo y, por ende, del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cristalizándose en distintas propuestas en el marco de lo que se denominó "Estrategia 2020".

A nivel nacional, y como era de esperar, para dar cumplimiento a las exigencias europeas, por parte del Estado español se adoptaron unas series de medidas sobre las que destaca la modificación del artículo 135 de la CE y la posterior aprobación de la LOEPSF para su desarrollo, que supusieron que el poder de actuación de los EELL, ya limitado desde el origen, se viese todavía más encorsetado, lo que es otra evidencia clara de la demanda a gritos de una necesaria y profunda reforma del sistema de financiación local tantas veces reclamado, pero que en los últimos años y debido a estas limitaciones se ha visto de una forma mucho más evidente, sobre todo teniendo en cuenta los efectos cuando se han suspendido las reglas fiscales como consecuencia de los efectos de la pandemia.

A lo anterior hay que añadir que esta obsesión por el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera fue la piedra angular de la modificación que se avecinaba sobre el régimen local, teniendo como único objetivo criterios económicos y obviando cualquier otra aspiración de mejora para el mundo local, lo que indefectiblemente ha abocado la misma a un desarrollo infructuoso de las medidas

[122] CUEVAS GONZÁLEZ, Francisco Javier: "*Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales".* Cuadernos del Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, Madrid, 2015. Pág. 51.

pretendidas. Por eso entiendo que el legislador estatal aprovechó la coyuntura de crisis económica para adoptar una serie de medidas que solo de forma indirecta tienen un contenido realmente económico. Más bien, estas medidas se han de analizar desde la perspectiva de la eficiencia, aprovechando la tijera que justifica la imposición ahora en forma de principio elevando a rango constitucional, el principio de estabilidad presupuestaria, para recortar en otros ámbitos que no se relacionan directamente con aquellas, como son la merma del principio de autonomía local, la reducción de competencias locales o la degradación de algunas EELL, aspectos que de forma cuestionable se pueden explicar única y exclusivamente desde una perspectiva de racionalidad económica. Por ello no escondo desde el inicio del presente trabajo mi desacuerdo con la fundamentación que el gobierno central a través de la LRSAL ha sostenido para justificar estas medidas de reforma local. Es claro que algunas de las medidas inciden en una reducción del gasto público, como es la pretensión de evitar duplicidades administrativas o el redimensionamiento del sector público local, pero no es menos cierto que aprovecharon la situación coyuntural para "meter en el saco" otras tantas medidas que no obedecen a tales fines y que suponen una merma para los intereses locales.

### 2.3 Incidencia de la reforma del art. 135 de la Constitución en la configuración del régimen local español

La reforma del art. 135[123] de la Carta Magna ha sido esencial en la reforma del régimen local. Se puede observar como la primera frase del preámbulo de la LRSAL va dedicada al art. 135. La ley no esconde su verdadera finalidad y comienza señalando en el preámbulo que "la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local, así como mejorar su control económico-financiero (…)".

[123] Tras la modificación, el art 135 que redactado de la siguiente manera:

***1.*** *Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.*

***2.*** *El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario.*

***3.*** *(…).*

***4.*** *Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.*

***5.*** *Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo (…).*

***6.*** *(…).*

Causa perplejidad, como bien señala García Andrade[124] comprobar que los instrumentos jurídicos a disposición del Estado le hayan permitido sortear otras crisis económicas con mayor o menor acierto, coste y duración, mientras que en esta ocasión ha sido necesario acudir nada menos que a la reforma del texto constitucional en un intento de evitar que el propio Estado viera comprometida su sostenibilidad. En consecuencia, para entender el sentido de la reforma constitucional es necesario identificar en qué consiste esa diferencia que no estuvo en otras crisis de la economía y no es otra que la atribución a la Unión Europea de las competencias del Estado en materia monetaria, gestada en el Tratado de Maastricht y culminada al final de la década de los años noventa. Hasta la constitución de la Unión Monetaria Europea, el ordenamiento jurídico permitía que el Estado pudiera financiar el desequilibrio de sus cuentas públicas sin especiales dificultades, es decir, el Estado se autofinanciaba. Posteriormente, ante la prohibición de que los Estados pudieran financiar sus déficits recurriendo a los bancos centrales, desde la UE se planteó que el complemento necesario a la moneda única consistiría en cortar de raíz aquellos déficits mediante normas sobre disciplina presupuestaria. Sin embargo, el ordenamiento español, a pesar de concretas reformas legislativas, no se adaptó a las exigencias europeas, pudiendo el Estado modificar las leyes de estabilidad a su antojo, lo que unido al complejo régimen competencial en los distintos niveles territoriales y a la falta de medios jurídicos para reaccionar frente a los incumplimientos de la norma, hacían insuficiente la regulación existente. Por ello, el legislador recurrió a la reforma constitucional para dar cumplimiento a las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria.

Ahora bien, sería inocente pensar, o así al menos lo veo yo, que dicha decisión lo hizo el Gobierno español únicamente y debido a una actitud diligente para cumplir con las normas europeas relativas a déficit excesivo; hay un trasfondo de mayor calado y es la dificultad existente en el Derecho español para dar cumplimiento a las imposiciones de Derecho europeo. Fue en el seno del Consejo Europeo donde los Estados miembros asumieron el compromiso de introducir en sus ordenamientos las normas presupuestarias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con la precisión de que las dotarían de un rango que garantizase su "carácter vinculante y duradero suficientemente sólido". Expresado en otros términos, se reconoce la insuficiencia de las técnicas del Derecho europeo para lograr un cumplimiento de reglas tan relevantes como las de la estabilidad presupuestaria y se acude a las constituciones nacionales buscando la efectividad que aquel no podía proporcionar[125].

La actuación española, sin lugar a dudas, puede tildarse de eficiente frente a Europa, pues si el compromiso europeo fue adquirido en las sesiones del Congreso celebradas a finales del mes de marzo de 2011, el 26 de agosto fue presentada y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales la Proposición de reforma de los grupos parlamentarios socialista y popular y aprobada por el senado el 8 de septiembre. Sin duda un tiempo record; trece

[124] GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: "*La reforma de artículo 135 de la Constitución Española".* Revista de Administración Pública. Número 187. Enero-abril, 2012. Págs. 32-36. Destacar en esta materia el trabajo realizado por RUIZ ALMENDRAL, Violeta: "*La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria".* CDP. Cuadernos de Derecho Público Nº 38, septiembre-diciembre 2009. (Recibido 20.01.2012- aceptado: 16.02.2012) Págs. 89-159. La Letrada del Tribunal Constitucional analiza de forma pormenorizada las consecuencias de la introducción de los principios de estabilidad presupuestaria en el sistema español.

[125] Sesiones de los días 24 y 25 de marzo de 2011. GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: "*La reforma de artículo 135 de la Constitución Española".* Ob. Cit. Págs. 41-42.

días para la tramitación parlamentaria de una reforma constitucional al amparo del art. 167 de la Carta Magna. Cuestión distinta será la valoración del contenido y alcance de la redacción dada al artículo 135de la CE.

Sin perjuicio de las notables consecuencias que tuvo la reforma del artículo 135 de la CE, se puede considerar que la principal perjudicada fue la Administración local –a pesar de ser la mayor cumplidora–, pues al no concretar el art. 135 los límites a la responsabilidad de cada Administración, deja al arbitrio de la Administración del Estado el desarrollo concreto de los mismos, lo que tuvo su reflejo en la LOEPSF, y la limitativa y estricta regulación que estableció respecto de los EELL. Y es que el Estado contaba con instrumentos suficientes, partiendo de una esfera competencial de actuación en la materia, para imponer el principio de estabilidad presupuestaria vía legislativa, como lo hizo con el respaldo del TC, por lo que se puede decir que aprovechó la coyuntura de los compromisos europeos para imponer una determinada actuación sobre las AAPP. Tal y como señalan Algarra y Romera[126], en el marco del nuevo escenario habilitado tras la reforma del artículo 135 de la CE, el proceso de transformación de la Administración local nos ofrece un cambio no sólo estructural, sino que también añade una novedosa agenda para la gestión económico-financiera de las entidades locales. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera desarrollados al amparo de la LOEPSF y la LRSAL conforman un nuevo escenario que adapta la anterior LBRL introduciendo la comprobación y seguimiento de unos determinados indicadores de gestión para todas y cada una de las EELL y de qué manera. El reflejo real que estas medidas tienen en los ayuntamientos son de un calado indiscutible, tanto en cuanto al nivel de endeudamiento, equilibrio presupuestario, sostenibilidad financiera, techo de gasto, periodos medios legales de pago a proveedores, regla gasto, planes económicos financieros, que los ahogan en el cumplimiento de los imperativos legales establecidos.

Y es que una vez más son los ayuntamientos los que salen más perjudicados. Así lo advierte García Romero[127] al señalar que si bien es cierto que la modificación del art. 135 de la Constitución plantea limitación al Estado y a las CCAA, tanto en cuanto al déficit estructural, como a la emisión de deuda pública o contratación de créditos, estas limitaciones se acentúan con respecto a las EELL, relativo al equilibrio presupuestario. A esta circunstancia hay que añadir la falta de cumplimiento de lo dispuesto en el art. 142 de la CE, que exige que las haciendas locales dispongan de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales, previsión que constituye una ilusión, que no una realidad y que subyace como el principal escollo para la plena consecución de las imposiciones legales a los EELL.

Y es de justicia poner de manifiesto desde este momento, sin perjuicio de su detallado estudio más adelante, que son las corporaciones locales quienes con su resultado positivo (superávit) ayudan y salvan el cumplimiento del objetivo de déficit del conjunto de las Administraciones españolas. Sin duda, gracias a la Administración local el compromiso con nuestros socios europeos es una realidad y se ha convertido en el principal

[126] ALGARRA PAREDES, Ángel y ROMERA JIMÉNEZ, Óscar: "*Una reflexión sobre los resultados obtenidos por la Administración local en el marco de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA Nueva Época. Nº3. Enero-junio, 2015. Págs. 6 y 17.

[127] GARCIA ROMERO, Paloma: "*El nuevo artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Administración local".* Editorial Reus. Madrid, 2017. Pág. 72.

protagonista afectado de la reforma de artículo 135 de la CE y los resultados así lo demuestran.

### 2.4 La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera como empuje de la necesidad de reformas y otras normas de estabilización; su necesaria revisión

Modificado el artículo 135 de la CE para dar cumplimiento a las exigencias europeas ahora tocaba realizar su desarrollo legislativo concreto, lo cual se llevó a cabo con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[128] (LOEPSF). Como reza su preámbulo, "la garantía de la estabilidad presupuestaria es una de las claves de la política económica que contribuirá a reforzar la confianza en la economía española, facilitará la captación de financiación en mejores condiciones y, con ello, permitirá recuperar la senda del crecimiento económico y la creación de empleo. El nuevo artículo 135 establece el mandato de desarrollar el contenido de este artículo en una Ley Orgánica antes del 30 de junio de 2012. Con la aprobación de la presente ley orgánica se da pleno cumplimiento al mandato constitucional, fijando como objetivos de la ley: garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas; fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española; y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria".

La LOEPSF supuso un cambio importante en la configuración de estos principios que hasta el momento se habían limitado a la estabilidad presupuestaria, sin introducir otro tipo de reglas fiscales como las actualmente existentes. Ahora bien, como he adelantado antes, la exigencia del principio de estabilidad presupuestaria no era nuevo en nuestra legislación[129]. Y en lo que a los EELL se refiere, un aspecto importante a destacar en es la repercusión del RD 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales, vigente a día de hoy pero descoordinado con la actual LOEPSF. Y digo descoordinado porque el Reglamento de estabilidad presupuestaria de las EELL se aparta del contenido de la LOEPSF, ya que solo contenía la regla de estabilidad presupuestaria y no otras como las actualmente vigentes y refundidas principalmente en la regla de gasto y el volumen de endeudamiento, plenamente aplicables las corporaciones locales según lo establecido en el art. 2.1.c) de la ley, al delimitar su ámbito de aplicación subjetivo.

Sin lugar a dudas esta ley ha supuesto la mayor manifestación de la lucha contra el déficit público producida en nuestro país, sin embargo se ha traducido también en una limitación absoluta al poder de actuación y disposición de los EELL, al verse limitados no solo por la obligación de presentar equilibrio presupuestario constitucionalmente previsto, sino por las exigencias que la propia ley impone, por ejemplo, para la regla de gasto, como cuando ordena que el destino de los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto

[128] BOE núm. 103, de 30/04/2012. https://www.boe.es/eli/es/lo/2012/04/27/2/con

[129] Se regulaba en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre que fue modificada por la Ley 15/2006, de 26 de mayo para dar cumplimiento a las previsiones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y posteriormente el Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que fue derogado por la LOEPSF.

sea la reducción de deuda, lo cual roza la vulneración del principio de autonomía local, sobre lo que incidiré en el capítulo VI.

Por lo demás, la LOEPSF, además de los objetivos señalados, identifica una serie de principios básicos vinculados precisamente al cumplimiento de esos objetivos fijados, algunos ya conocidos de la legislación anterior que deroga y otros novedosos. Los principios ya conocidos son los de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Y la LOEPSF añade otros tres nuevos principios que son la sostenibilidad financiera, la responsabilidad y la lealtad institucional[130].

Ahora bien, ¿se puede entender que la LOEPSF ha cumplido con los fines perseguidos? Más allá de ser supuestamente uno de los detonantes de la reforma local con medidas que poco o nada tienen que ver con estos aspectos económicos, pues se supone que la finalidad era garantizar la sostenibilidad financiera mediante la reducción del déficit público, lo cierto es que se puede decir que ha habido una reducción progresiva hasta el año 2019, cuando se volvió a disparar como consecuencia de la pandemia de la Covid-19, agudizado de forma significativa en el año 2020 y que progresivamente está por ver si se va recuperando, máxime con la actual situación derivada por la guerra en Ucrania que atisba nuevas alarmas antes una posible crisis. No obstante, en lo que a las consecuencias directas sobre los municipios tiene esta ley, más allá de las exigencias y limitaciones que más adelante analizaré, ha supuesto un régimen limitativo a su libre poder de disposición, abordando otras consecuencias jurídico-presupuestarias en la labor de los órganos de control interno y en los principios constitucionales de la autonomía local y seguridad jurídica que, desde mi punto de vista, son los que han resultado más afectados.

Por lo demás se ha de señalar que la ley ha sido objeto de algunas modificaciones puntuales sin que las mismas hayan supuesto alteraciones significativas para el mundo local. Lo más destacable, que supone una clara muestra del alcance limitativo de la LOEPSF, son los efectos que ha tenido la suspensión de las reglas fiscales en la misma contenida y que se ha producido en el año 2020 para mitigar las consecuencias derivadas de la Covid-19. Y parece que es evidente como "aprieta" el poder de decisión en las actuaciones públicas, especialmente las municipales, por los requisitos y condiciones fijados en la ley, pues solo suspendiendo reglas fiscales se puede dar un poco de oxígeno a las Administraciones, especialmente a las locales. Prueba de ello es que en 2022 sigue viva en el Senado la tramitación de la modificación de la LOEPSF derivada de la Proposición de Ley de modificación presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Republicana-Euskal Herria Bildu en relación con los criterios de aplicación de la regla del gasto, estabilidad presupuestaria y reducción de la deuda pública[131], que aborda la

[130] Hubo otras medidas de estabilización previas y posteriores como 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. Posterior a la LOEPSF destacar el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad o el Real Decreto-ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones públicas y en el ámbito financiero.

[131] Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, en relación con los criterios de aplicación de la regla del gasto, estabilidad presupuestaria y reducción de la deuda pública. XIV Legislatura. Publicada el 11 de julio de 2020 en el Boletín Oficial de las Costes Generales. Senado. https://www.senado.es/legis14/publicaciones/pdf/senado/bocg/BOCG_D_14_55_456.PDF

vertiente cumplidora de los municipios y la necesidad de modificar la configuración actual de los rígidos criterios de aplicación del superávit y la contextualización de la regla de gasto dentro de unos parámetros lógicos de desarrollo por los municipios, que es a efectos prácticos lo que ha ocurrido con la suspensión por el Gobierno de las reglas fiscales. Y es que si algo resulta significativo –a la par que frustrante–, es que aún con estas medidas de estabilidad fijadas por la LOEPSF, con estas limitaciones fácticas para desarrollar políticas públicas, los municipios han sido capaces en estos años de reducir su nivel de endeudamiento y generar superávit y, sin embargo, a pesar de hacer bien las cosas, se les limita la libertad de disposición. Ese es realmente el gran problema práctico que se derivada de la ley y que más daño hace a los municipios españoles; que aun cumpliendo las reglas del juego, aplicando esos principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, haciendo bien los deberes, ni aún así, tienen libertad para poder disponer de lo que con su esfuerzo han ahorrado; y eso es así porque realmente no se está permitiendo un correcto desenvolvimiento del principio de autonomía local, asociado a otros factores como son la falta de una verdad autonomía financiera. Esta es la más patente muestra de que la LOEPSF necesita una revisión en cuanto a su formulación, pues si bien su razón de ser puede mantenerse inalterada, basada en el cumplimiento de los principios que la inspiran, hay que replantearse los límites de actuación municipales una vez cumplidos los requisitos de estabilidad y sostenibilidad y manteniendo el equilibrio estructural de sus cuentas, pues de lo contrario no podrán dar respuesta a las necesidades reales que en cada momento plantean sus vecinos, haciendo un correcto uso de sus potestades de autoorganización en el marco del principio de autonomía local.

### 2.5 El ahorro como motor legislativo

Es entendible que los dirigentes políticos piensen en términos económicos, es su trabajo, entre otros menesteres. Lo que no es entendible es que piensen solo y exclusivamente en criterios económicos para una modificación legislativa reclamada desde hace muchos años en la esfera local. Desde el inicio del planteamiento parece que, en todo momento, desde el punto de vista del legislador, se ha entendido que la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera solo se puede conseguir desde el prisma de la racionalización, o lo que es lo mismo, de la supresión, limitación o cercenamiento de potestades. Cierto es que la continuada situación de déficit que se venía padeciendo desde principios de siglo derivada de la grave crisis económica y la necesidad de adoptar medidas para superar la situación existente, hizo necesario adoptar medidas de calado, eso nadie lo cuestiona; de hecho, las medidas restrictivas han dado un relativo fruto por la evolución producida en el descenso del déficit estructural. Lo que no es defendible es que bajo el exclusivo manto de la necesaria adopción de medidas de contenido económico, se aprovechase para hacer una reforma del régimen local del calado que se hizo y sin dar respuesta a los principales problemas precisamente de índole económica de los EELL, como es la financiación.

Modificado el artículo 135 de la CE y promulgada la LOEPSF para su desarrollo, el siguiente paso en la consecución de los objetivos fijados tanto por Europa como por el propio Gobierno español, fue la reforma del régimen local con la modificación de la LBRL por la LRSAL. Sin perjuicio del análisis que a continuación realizaré y la puesta de manifiesto si tras más de ocho años de vigencia ha surtido los efectos inicialmente pretendidos, lo cierto es que esa racionalización pretendida se asocia de forma incorrecta

al ahorro, pues en la adopción de este criterio se entrecruzan las imposiciones de los principios derivados de la modificación del art. 135 de la CE y desarrollados por la LRSAL, con los criterios analizados al comienzo del capítulo relativos a las recomendaciones sintetizadas en el informe del Tribunal de Cuentas de 2009 sobre la necesidad de erradicar los males endémicos de la Administración local relativos a la necesaria reorganización del mapa local, la racionalización de los entes instrumentales, y una clarificación del sistema competencial municipal. Y si mezclamos todos estos ingredientes sin el preceptivo rigor para que produzca un efecto adecuado, el resultado es una mezcla de numerosas medidas de ajuste que poco aportan a las necesidades reales de los municipios españoles.

Ya he adelantado que en el preámbulo de la LRSAL se pone de manifiesto que "la reforma del artículo 135 de la CE y la aprobación de la LOEPSF exigen nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local, así como mejorar su control económico-financiero". Y añade que "con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio "una Administración una competencia" y racionalizar la estructura organizativa de la Administración local".

Pues bien, a la hora de aplicar esos objetivos, y en los términos en los que la LRSAL fue planteada, la configuración de esa "racionalización" como fundamento de la reforma legislativa se configura como sinónimo "ahorrar", pero ahorrar en los términos limitativos de reducir o suprimir. Según la RAE[132] ahorrar tiene hasta ocho acepciones, destacando la relativa a "reservar alguna parte del gasto ordinario" y la de "evitar un gasto o consumo mayor". Esta última acepción parece la más acorde a la vinculación de la sostenibilidad, asociada teóricamente a la racionalización de la estructura administrativa y a una clarificación del ámbito competencias para su correcto ejercicio, evitando supuestamente de este modo gastos duplicados derivados de las competencias impropias. Sin embargo, y aunque el planteamiento desde el punto de vista teórico parece muy razonable, no lo niego, la forma de llevarlo a la práctica es la que adolece de deficiencias, porque como más adelante se verá, ni el ejercicio de toda competencia impropia supone un gasto duplicado, ni el limitar el ejercicio competencial de los municipios redunda en un ahorro para las arcas del Estado.

Me parece importante el matiz que muy elocuentemente apuntaba Galán[133] sobre que en la clave de la reforma operada por LRSAL debe interpretarse tanto el propósito de "racionalizar" la Administración local como el de asegurar su "sostenibilidad". En realidad, ambos objetivos bien podrían unificarse, en tanto que la racionalización pretendida puede reconducirse sin mayores dificultades a la anhelada meta de la sostenibilidad: se quiere racionalizar el sistema institucional local para asegurar la

[132] https://www.rae.es/drae2001/ahorrar

[133] GALÁN GALÁN, Alfredo: "*La reforma local: finalidad, principios rectores e incidencia sobre el régimen especial de Madrid".* Dentro del curso: "La administración local tras la reforma de su régimen jurídico". Ob. Cit. Págs. 2-3.

sostenibilidad financiera. La racionalización se diseña con las tijeras: racionalizar se concibe como sinónimo de simplificar, reducir o eliminar. La preocupación no es tanto mejorar como ahorrar, utilizando como mecanismo de marketing de la iniciativa legislativa el ahorro estimado de 8.000 millones de euros entre los años 2014 y 2015, extremo que no se ha producido.

Pero es realmente triste que esa fuera la única motivación. Y es que bajo el pretendido prisma de la "racionalización", que ahora veremos si ha sido tal, lo que realmente subyacía es, y vuelvo a lo de antes, el ahorro, el recorte, la supresión, la limitación, desaprovechando una oportunidad estupenda para hacer las reformas que de forma urgente necesita la Administración local, fundamentalmente asociadas a la financiación pero también a la recuperación de la autonomía que con las últimas modificaciones se ha visto cercenada. Este criterio que movió estas reformas legislativas y que se aplicó en su momento no estamos lejos de volver a vivirlo, habida cuenta de la situación que en 2022 se está volviendo a recrear con una posible crisis económica a la vuelta de la esquina y las consecuencias de la guerra en Ucrania que aún están por determinar. Por ello, y para no caer en los mismos errores del pasado, porque evidentemente medidas se van a tener que adoptar por el Gobierno, es importante analizar si todas las reformas legislativas operadas en los últimos diez años para hacer frente a situaciones económicas complejas han sido lo suficientemente satisfactorias como para mantenerlas o repetirlas. Y esto aplicado a la reforma local, que es lo que en este estudio interesa, pasa por analizar si efectivamente se ha ahorrado con la reforma operada por la LRSAL. En los trabajos preparatorios se hablaba de un ahorro de 8.000 millones de euros entre los años 2014 y 2015. Pues bien, según los datos del propio Ministerio de Hacienda y Administración Pública[134], el ahorro en 2014 fue de 285 millones de euros y en 2015 de 1.605 millones de euros, es decir, el ahorro no llega ni al 24% inicialmente estimado en los trabajos preparatorios de la LRSAL. En los años posteriores tampoco hubo un aumento significativo en los principales aspectos; de hecho, en el año 2016 se incrementó el gasto impropio, en lugar de reducirse, que según justificaba el informe de estabilidad se incrementa ligeramente porque se preveía que en el primer año de mandato de las nuevas corporaciones locales renunciarían a prestar servicios de esa naturaleza, previsiones que no se produjeron posteriormente porque en los datos de 2017 ni tan siquiera alude al gasto impropio, reflejo claro de que en este sentido no se ha producido ahorro alguno. Según datos globales, efectivamente se llega a un ahorro de 8.024 millones, pero no en los años 2014 y 2015 como se preveía, sino en todo el período de tiempo comprendido entre los años 2014 y 2020, esto es, en un total de 7 años.

Con todos estos datos en la mano creo que una de las primeras conclusiones que se pueden extraer es que si el ahorro fue el motor de la reforma, como ha quedado acreditado, de muy poco ha servido tal motivación, pues en modo alguno se vieron satisfechas las aspiraciones inicialmente previstas. Esta es la clara manifestación del fracaso "económico" de la LRSAL, y el reflejo de que una modificación del calado jurídico que conllevó la LRSAL para los EELL no puede fundamentarse en criterios exclusivamente económicos, no solo porque los mismos no obedecen a las necesidades de las entidades afectadas, pues sólo se concebía la reforma en términos de ahorro del Estado Español, sino porque la realidad local española se sustenta en otros pilares propios de los entes que

[134] Informe de "Actualización del Programa de Estabilidad. Reino de España. 2014-217". https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/GabineteMinistro/ACTUALIZACION.pdf

la componen, sin que criterios que en poco o nada ayudan al desarrollo de las demandas locales puedan imponerse a las necesidades reales de la reforma tantos años reclamada, que ha de basarse en otro tipo de medidas.

### 2.6 Modificaciones legislativas que abren el camino hacia la reforma local

Son varias las reformas legislativas que en los últimos años han desplegado sus efectos, más o menos directos, sobre el panorama local. Más allá de la LRSAL que sin duda ha tenido un efecto radical sobre el régimen local al modificar la LBRL, con carácter previo otras son las disposiciones normativas que de forma más o menos directa han influido en este camino emprendido de la reforma local, si bien ninguna de ellas ha dado solución a la verdadera problemática competencial existente.

Aunque ya desde el año 2004 hubo movimientos para buscar soluciones ante ciertas situaciones creadas que reivindicaban nuevas fórmulas de financiación de las EELL y ponían de manifiesto la existencia de competencias impropias que derivaban en un importante gasto no obligatorio, principalmente para los municipios, la andadura realizada por los EEAA de "segunda generación" a partir del año 2006 puede considerarse de gran calado para que se pusiesen en marcha los mecanismos de reforma. Como señalaba el profesor Velasco[135] allá por el año 2008, las reformas locales en marcha han de traer un Derecho local estructuralmente distinto al actual. Las reformas estatutarias 2006-2007 han impuesto un cambio en el modelo regulador. Hasta hoy, el eje del Derecho local estaba en la legislación básica o "supletoria" del Estado (LBRL¸TRRL, TRLHL y ROF). Ahora el eje del Derecho local comienza a desplazarse hacia los EEAA y, a través de ellos, a las leyes autonómicas, aunque este desplazamiento aún no se ha producido en todas las comunidades. La asimetría en la regulación estatutaria del régimen local va a imponer –indirecta pero necesariamente– una nueva estructura normativa para a legislación básica del Estado. Ahora, y en el nuevo sistema competencial, se pueden dar solapamientos entre las leyes estatales y las leyes autonómicas de régimen local. La asimetría estatutaria determina ahora que el Estado pueda –y deba– seguir regulando importantes parcelas del Derecho local (para aquellas comunidades que han optado por un bajo o moderado nivel competencial sobre régimen local). Aunque parte de esa regulación ya no será aplicable directamente (sí de forma supletoria) en aquellas CCAA cuyos estatutos han reservado determinadas materias, de forma exclusiva, a sus propias instituciones. Por eso, tiene ahora sentido plantear las posibles reformas del Derecho local de forma abierta; analizando materia a materia y sin prejuzgar de antemano quién –si el Estado o algunas CCAA– son en cada caso competentes para dar forma normativa a dichas reformas. Las posibles reformas se deberían proyectar sobre algunos ámbitos tales como la planta local, forma de gobierno, organización, competencias, potestades y servicios obligatorios, relaciones intergubernamentales, actividades y servicios públicos, bienes y empleo público.

---

[135] VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Reformas en el Derecho local: Qué y quién"*. Anuario de Derecho Municipal. Número 2. 2008. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2009. Págs. 25-26 y 31. En el citado trabajo se hace un análisis detallado de los posibles ámbitos donde deberían desplegarse los efectos de la reforma del régimen local.

Sin embargo, y a pesar de las acertadas manifestaciones que comparto de cómo se debería haber articulado una posible reforma, de los aspectos que deberían haber sido abordados, la realidad no ha sido así. En efecto, la LRSAL, como ya hemos visto, centra todas sus fuerzas en el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria constitucionalmente garantizada tras la reforma del art. 135 CE y, en esa misión, introduce una serie de "modificaciones" que, bajo el prisma de la eficiencia y la sostenibilidad financiera, no clarifican ni resuelven aspectos de tal envergadura como el sistema competencial o la planta local, más allá de meros ajustes.

La realidad pone de manifiesto que se ha perdido una estupenda oportunidad para hacer una reforma local que efectivamente atendiera de forma eficaz a las demandas realizadas desde años atrás, potenciando aspectos como el competencial y la autonomía local sobre el exponente económico. Es por ello que cuando concluya la elaboración de este trabajo y analice todas las medidas de reformas adoptadas y las no adoptadas (que muchas veces tienen más importancia que las primeras), se deberá ponderar si efectivamente eran necesarias las reformas legislativas en los términos realizados y lo que es más importante, si hay concienciación de continuar, o mejor dicho, emprender, una correcta y decisiva reforma legislativa para que sea real y efectiva el camino hacia la reforma local, reforma que se vuelve a reactivar con las manifestaciones vertidas por los distintos dirigentes políticos en los últimos años.

### 2.7 Actual panorama tras los efectos producidos por la pandemia derivada de la Covid-19 y la guerra en Ucrania: ¿se repetirá la historia?

Ha quedado claro que las imposiciones desde instituciones europeas fueron el detonante no sólo de la modificación del art. 135 de la CE y posterior legislación de desarrollo a través de la LOEPSF y demás instrumentos de estabilización, sino que han fijado la línea de actuación de los gobiernos de los países miembros también en lo que a la legislación local se refiere. Por ello, y desde la perspectiva de lo ocurrido en la última década, ¿se puede entender que las imposiciones desde Europa pueden determinar nuevamente la reforma de la legislación sobre el régimen local? Sería un poco aventurado decir que sí de forma categórica, pero lo cierto es que a estas alturas no hay duda de que es quien mueve todos los hilos.

Da cierto respeto pensar las consecuencias más o menos inmediatas que las situaciones que estamos viviendo pueden determinar en el devenir de la economía española de los próximos años. Todavía se sufre en nuestro país las consecuencias derivadas de los efectos producidos por la pandemia de la Covid-19, no sólo desde el punto de vista psicológico en la población, que los ha tenido y muchos, sino a efectos económicos, derivados del parón de la actividad comercial, productiva, económica y social. La situación tan extraordinariamente vivida desde marzo de 2020 ha tenido un reflejo directo en todos los aspectos de la actividad global de país, pero también de una manera especial en los municipios.

La incidencia que la crisis de la Covid-19 ha tenido a nivel municipal se puede plantear, desde mi punto de vista, desde dos niveles temporales de actuación: en un primer momento, como una limitación imperativa al ejercicio competencial al declararse el

estado de alarma; y, por otro lado, al establecer excepciones a la aplicación de las medidas fiscales establecidas en la LOEPSF. Dentro de estos dos escenarios opera una tercera vertiente y son las medidas concretas que los municipios han podido adoptar para paliar los efectos negativos de la crisis.

En cuanto al primero, quiero señalar simplemente que las posibles limitaciones que los municipios han tenido al libre ejercicio competencial van directamente asociadas a la declaración del estado de alarma por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo[136] y lo que ello conllevaba, sin que el poder de decisión municipal influya en la decisión. Como señala el profesor Velasco[137], la declaración del estado de alarma activa una competencia universal del Estado para "gobernar el país en estado de alarma". Es una competencia latente en el artículo 116 de la CE que se activa precisamente con la declaración formal, por real decreto, del estado de alarma. En tiempo de alarma, los ayuntamientos mantienen sus competencias, pero su ejercicio no puede ser incompatible con las decisiones del Gobierno. Y, en el caso de que lo fueran, las decisiones estatales serían prevalentes y, por tanto, desplazarían en su eficacia a las municipales. La declaración del estado de alarma no suprime ninguna competencia municipal. Simplemente, debilita su eficacia frente a las posibles decisiones gubernativas. A efectos prácticos son varias las esferas de actuación competencial afectadas por la pandemia como son las relacionadas con la protección de la salubridad pública, la protección civil, los servicios sociales y la promoción económica y del fomento de la ocupación y el empleo[138]. Menor incidencia ha tenido, sin embargo, en otros ámbitos. Tal es el caso de la potestad sancionadora local. Como señala Cano Campos[139], los gobiernos locales y, más concretamente, los municipios son los grandes olvidados de la pandemia, al menos en lo que al ejercicio de su potestad sancionadora se refiere. Aunque casi todas las competencias de los municipios se han visto afectadas de uno y otro modo como consecuencia de la declaración del estado de alarma, ha sido seguramente su potestad sancionadora la que más reducido ha visto su campo de actuación. Ello se debe en buena medida al desenfoque de que ha sido objeto el régimen sancionador del estado de alarma, un desenfoque debido a una mala regulación y una peor interpretación de las normas por parte de la Administración. La deficiente interpretación la ha provocado la propia Administración General del Estado, en cuyo seno diversos órganos han mantenido posturas contrapuestas respecto de cómo sancionar el mero incumplimiento de los mandatos y prohibiciones impuestos durante la alarma, imponiéndose finalmente la tesis del Ministerio del Interior, que es la que resultaba más perjudicial para la potestad sancionadora de los municipios. De haberse aplicado el régimen sancionador de la legislación de salud pública, que en opinión de este autor era la que procedía, el papel de los municipios hubiera sido otro bien distinto. También,

[136] Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-3692

[137] VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Derecho local y Covid.19".* Revista Galega de Administración Pública (REGAP). Núm. 59. Págs. 237- 266. 2020. Págs. 242-243.

[138] En relación con esta materia es interesante el artículo de ALMEIDA CERREDA, Marcos: "*La incidencia de la crisis del Covid-19 sobre la actividad municipal: un análisis competencial".* Anuario de Gobierno Local 2020: "El impacto de la crisis del Covid-19 en los Gobiernos locales". Págs. 145-166. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid. 2020.

[139] CANO CAMPOS, Tomás: "*La potestad sancionadora local ante la crisis del Covid-19".* Anuario de Gobierno Local 2020: "El impacto de la crisis del Covid-19 en los Gobiernos locales". Págs. 290-310. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid. 2020. Págs. 290-291.

incluso, si se hubiera realizado una adecuada lectura de las normas que determinan los órganos competentes en la legislación de seguridad ciudadana.

Desde el prisma de otras medidas de ayuda adoptadas por los ayuntamientos dentro de este ámbito competencial, son varios los escenarios donde han podido desplegar sus efectos tales como bonificaciones en impuestos y tasas, mediante las modificaciones de las oportunas ordenanzas fiscales, bonos sociales de ayuda a compras de productos básicos o el establecimiento de medidas extraordinarias de uso de la vía pública para la instalación temporal de terrazas, caso del Ayuntamiento de Madrid, con la finalidad de reactivar el sector de la hostelería unido al cumplimiento de las medidas sanitarias en cada momento establecidas por el Gobierno. Desde luego, esta situación ha hecho agudizar el ingenio para desarrollar actuaciones que pudieran permitir una mejora de la actividad económica dentro del marco competencial establecido, si bien no siempre han sido del agrado de todos los vecinos.

Sin embargo, mayor incidencia directa para los municipios ha tenido la segunda de las actuaciones derivada también por los efectos de la Covid-19 y relativa a la excepción en la aplicación de las medidas fiscales para hacer frente a la situación de crisis, pues esta si ha supuesto un verdadero poder de decisión y de disposición para los ayuntamientos. Recordemos que la propia Constitución y la LOEPSF preveían una excepción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que estoy convencida que el legislador pensó que en pocas ocasiones podría llegar a aplicarse. En efecto, hay una previsión en el artículo 135.4 de la CE y en el artículo 11.3 de la LOEPSF que permiten superar los límites del déficit estructural y de volumen de deuda en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. Pues bien, la Covid-19 parece que era la situación concreta en la que el legislador pensó al añadir esta previsión.

Como rezaba la nota de prensa publicada por la Moncloa[140] el 30 de septiembre de 2020, y fue comunicado por la ministra de Hacienda María Jesús Montero, "el Gobierno ha decidido suspender la aplicación de las reglas fiscales en 2020 y 2021 como medida extraordinaria para hacer frente a la crisis de la Covid-19. Esto implica dejar sin efecto los objetivos de estabilidad y de deuda pública y no aplicar la regla de gasto en los años 2020 y 2021". Señalaba que "la decisión va en línea con las acciones adoptadas a nivel europeo y tiene como objetivo dar a las Administraciones públicas todos los instrumentos posibles para luchar contra la pandemia y proteger a las familias y las empresas. La Comisión Europea y el Consejo aprobaron en marzo de 2020 activar la cláusula general de salvaguarda y en el mes de septiembre, se comunicó que la cláusula de salvaguarda se mantendría activa en 2021. Dicha activación implica que no se suspenden los procedimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, pero permite a los Estados miembros posponer y dejar en suspenso la senda de consolidación fijada con anterioridad a la crisis". Por tanto, señalaba la ministra, "la suspensión de las reglas fiscales se produce en cumplimiento de las medidas adoptadas por la Unión Europea para reforzar la respuesta a la crisis y desarrollar un marco de reconstrucción, transformación y resiliencia para seguir avanzando".

[140] https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2020/300920-reglas_fiscales.aspx.

En cumplimiento de dicha previsión, por Acuerdo de 6 de octubre de 2020 del Consejo de Ministros[141], se solicita al Congreso de los Diputados que declare que España está sufriendo una pandemia, lo que supone una situación de emergencia extraordinaria, a los efectos previstos en los artículos 135.4 de la CE y 11.3 de la LOEPSF y por el que quedan suspendidos los distintos acuerdos del Consejo de Ministros por los que se adecúan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2020 para su remisión a las Cortes Generales, y se fija el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2020, y los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones públicas y de cada uno de sus subsectores para el período 2021-2023 y el límite de gasto no financiero del presupuesto del Estado para 2021. El 20 de octubre de 2020, el Congreso aprobó por mayoría absoluta la activación de la denominada "cláusula de escape", esto es, la apreciación de que España se encontraba en una situación de emergencia extraordinaria como consecuencia de la pandemia, lo que constituye uno de los tres supuestos previstos en el artículo 11.3 de la LOEPSF que habilitan la superación de los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública. El fundamento de esta actuación se basa, en primer término, en el "permiso" dado por Europa, pues se pone de manifiesto que la Unión Europea ha apreciado la existencia de las circunstancias que permiten activar la cláusula de salvaguardia, en la medida en que la crisis actual derivada de la pandemia es un acontecimiento que escapa al control de los gobiernos y tiene un importante impacto tanto social como económico y España debe seguir esta senda y activar los mecanismos previstos para esta situación excepcional. Se considera que España debe seguir las recomendaciones de las instituciones comunitarias y tener todos los instrumentos para combatir eficazmente la pandemia, así como respaldar la recuperación de la economía de la forma más eficaz, motivaciones que respalda la actuación del Gobierno.

Las medidas aprobadas implican que quedan suspendidos los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para 2020 y 2021, situación que ha sido prorrogada a 2022 por Acuerdo de 27 de julio de 2021, del Consejo de Ministros, sobre la base de la prórroga que sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento hizo la Comisión Europea para 2022. Centrándonos en las EELL, las consecuencias son muy relevantes para la actuación diaria, pues han permitido una libertad de disposición de los recursos económicos de los ayuntamientos conforme a sus criterios de necesidad más inmediatos, sin más limitaciones que el general cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pero sin verse limitados por un destino concreto de esos ingresos. En este sentido, y sin perjuicio de un análisis de las medidas concretas en el capítulo VI del trabajo, los aspectos más destacables son los relativos a que en caso de incumplimiento de las reglas fiscales con la liquidación del 2019 no será necesario aprobar un plan económico-financiero (PEF) y en caso de que el mismo se hubiese aprobado, debe considerarse superado y no constituye una limitación presupuestaria para la entidad. Asimismo, la exigencia de destinar el superávit para reducir deuda, aun siendo deseable, quedará en suspenso en estos años, extremo que otorga gran libertad a los municipios. Los objetivos de estabilidad ya no actuarán como límite en el destino del superávit de las EELL para financiar inversiones financieramente sostenibles (IFS) y esta suspensión permitirá que los ayuntamientos puedan utilizar sus remanentes de tesorería

[141] https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-161.PDF#page=35

dentro de los términos fijados por el TRLHL, sin las limitaciones de la LOEPSF. En cualquier caso, aunque quedan suspendidas todas las limitaciones en materia de cumplimiento de reglas fiscales, deberán mantenerse las medidas de seguimiento y supervisión, imprescindibles para el reequilibro de las finanzas públicas. De hecho, esta suspensión no afecta al cumplimiento de las obligaciones previstas en la LOEPSF o en otras normas, no vinculadas directamente con las reglas fiscales.

Estas medidas de flexibilización –o mejor dicho, de no aplicación–, han supuesto una burbuja de oxígeno para los ayuntamientos, pues han tenido un verdadero poder de decisión en la utilización de sus propios recursos, lo que debería hacer reflexionar al legislador sobre la idoneidad de la medida establecida, no como situación extraordinaria sino de carácter estructural, esto es, mediante la reforma de la LOEPSF. Ahora bien, y en honor a la verdad, es necesario aclarar que esta posibilidad brindada a los ayuntamientos no ha alterado el cumplimiento por estos de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues la gran mayoría de los municipios han sido escrupulosos en su cumplimiento; es decir, no se han servido de la medida para evitar el cumplimiento de los principios constitucionalmente establecidos; la bocanada de aire fresco de estas medidas extraordinarias ha sido el poder disponer en libertad del superávit que con mucho esfuerzo se ha generado y que la LOEPSF limita en su destino.

Por lo demás y unido a lo ya señalado, desde el punto de vista competencial se pueden extraer otras conclusiones de los límites que los municipios han tenido en la gestión de la crisis derivada de la pandemia y está asociada a la compleja estructura territorial analizada al comienzo de este trabajo y que en la mayoría de las ocasiones dificulta la actuación administrativa de una manera efectiva y eficiente. Como señala Ramón Galindo[142], el territorio municipal es la base sobre la que se construye la arquitectura político-administrativa, y derivado de ella, el ejercicio de las competencias de los diferentes niveles administrativos y la prestación de los servicios públicos. El origen pretérito de dichos límites, y el hecho de que en buena medida ya no respondan a las realidades territoriales, ha sido evidenciado con claridad por el impacto provocado por la Covid-19. La crisis, y las medidas adoptadas para contenerla, han tensionado dicha contradicción entre el territorio legal y el territorio real. Y ha puesto de manifiesto y ha visibilizado ante los ciudadanos la realidad de los límites administrativos que condicionan su vida.

Y aún no estamos superando los estragos económicos producidos por la pandemia, cuando en febrero de 2022 se produce la invasión militar de Ucrania por Rusia, con las consecuencias no sólo políticas sino especialmente económicas, que ya se están produciendo y aún están por determinar. La actuación militar de Rusia ha sido condenada por el Consejo Europeo con la máxima firmeza en reiteradas ocasiones, al considerar que supone una grave violación del Derecho internacional y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Este conflicto está socavando la seguridad y la estabilidad tanto a nivel europeo como a nivel mundial y su persistencia continúa generando importantes consecuencias en todos los órdenes. Existe gran incertidumbre ligada a la duración de la guerra que agrava el contexto internacional y las excepcionales circunstancias sociales y

[142] GALINDO CALDÉS, Ramón: "*Una aproximación a los límites municipales en la gestión de la crisis de la Covid-19".* Anuario de Gobierno Local 2020: "El impacto de la crisis del Covid-19 en los Gobiernos locales". Págs. 51-72. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid. 2020. Pág. 69.

económicas que se arrastran desde 2020 derivadas de la crisis sanitaria, el alza extraordinaria e inesperada de los precios de determinadas materias primas, bienes intermedios, energía y combustibles, la alta volatilidad de los precios de la electricidad y las dificultades de suministro de determinados productos y materiales esenciales. Todo ello está afectando también al conjunto de la economía española y en este escenario, sobre la base de actuación fijada por Europa, son varias las medidas que el Estado español ha adoptado y se ha de entender seguirá adoptando– para hacer frente a las consecuencias que se están derivando de esta situación tales como el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, con medidas como la bonificación del precio de los combustibles para el transporte e introdujo algunas modificaciones en relación a las medidas excepcionales en materia de revisión de precios en los contratos públicos de obras, y ayudas directas para el sector, con el fin de dar una respuesta más adecuada a los efectos del conflicto bélico, o el Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. A lo anterior añadir el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural[143], que establece una serie de medidas, muchas de ellas cuestionadas por la falta de consenso con los sectores afectados, sobre todo las de contenido energético, y que está por ver el alcance real que las mismas van a tener. Y lo anterior hay que intentar casarlo con las pretensiones y estrategias del Gobierno para los próximos años plasmadas en la propuesta de "*España 2050, Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*"[144], cuyas aspiraciones y buenas intenciones se pueden ver ciertamente mermadas – si no anuladas– por la realidad mundial existente.

Por todo ello, la situación actual que se atraviesa a nivel mundial produce gran respeto, pues son muchos y muy potentes los factores que parecen nos sitúan ante otra situación de una grave crisis económica venidera en los próximos meses y cuyos efectos pueden ser letales para un país en vías de recuperación tras los efectos de la pandemia producida por la Covid-19. En esta ocasión parece que no solo nos encontramos antes imposiciones económicas venidas de Europa, que también, sino ante factores externos adicionales como es la escasez de determinados productos o servicios y el inevitable encarecimiento de otros por el efecto en cadena, que se deriva de las concretas actuaciones que se están llevando a cabo por Rusia. Y aunque no se puede decir que nos encontremos exactamente en una situación análoga de crisis a la padecida desde principios del siglo XXI , lo cierto es que es necesario aprender de los posibles errores cometidos y valorar con perspectiva si las medidas en su día adoptadas, refiriéndome especial a las que afectan a la esfera local y traducidas en limitaciones de índole básicamente económica, surtieron los efectos pretendidos o si por el contrario, es necesario explorar otros horizontes más adecuados y menos gravosos para la autonomía local. Nadie cuestiona que nos enfrentamos a una compleja situación global y que las pautas que marque Europa van a volver a ser la batuta que siga el Gobierno español, pero es necesario hacer una correcta ponderación de las herramientas a utilizar para combatir los problemas a enfrentar atendiendo a las especiales

[143] https://www.boe.es/boe/dias/2022/08/02/pdfs/BOE-A-2022-12925.pdf
[144]https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

características no sólo territoriales sino competenciales de nuestro país, pues un uso inadecuado o desproporcionado de medidas que sólo responda, como pasó hace más de diez años, a criterios exclusivamente económicos no siempre dan los resultados esperados, máxime cuando se ven cercenadas las posibilidades de actuación de los ayuntamientos, principales prestadores de los servicios directos a la ciudadanía dentro, por supuesto, del marco global fijado por el Estado.

## 3. La CORA (Comisión para la reforma de las Administraciones públicas)

En el análisis de las reformas operadas en los últimos años, hayan sido o no lo suficientemente satisfactorias para los intereses locales, no podemos obviar el papel que se le ha querido dar a la Comisión para la reforma de las Administraciones públicas (comúnmente conocida como CORA), que puede dar una visión global de lo pretendido y lo realizado, a través del análisis de sus informes.

Dentro del Programa de Reformas del Gobierno iniciado hace más de una década, una parte esencial iba referido a la reforma de las Administraciones públicas, basado en la necesidad de racionalizar estructuras, procedimientos y recursos. A esta voluntad respondió supuestamente la LOEPSF, al establecer objetivos concretos de gasto y endeudamiento para todas las Administraciones, especialmente duros con la Administración local, así como la obligación de presentar planes dirigidos a su cumplimiento y los correlativos mecanismos para asegurar su consecución. Posteriormente y sobre esta base, se asentarían los cimientos de la LRSAL.

Y en estos trabajos preparatorios la CORA tuvo un papel determinante, o esa era la intención, con una labor de análisis de los males endémicos de las AAPP y una afanosa búsqueda de las medidas que mejor respondieran a las necesidades reclamadas, tales como la mejora del funcionamiento de las Administraciones, aprovechar las economías de escala, evitar solapamientos y duplicidades, y establecer procedimientos simples y estandarizados. La CORA fue creada mediante Acuerdo de 26 de octubre de 2012 del Consejo de Ministros, que debía elaborar un informe con propuestas de medidas que dotaran a la Administración del tamaño, eficiencia y flexibilidad que demandaban los ciudadanos y la economía del país y con el objetivo de convertir nuestras AAPP en un factor de competitividad de la economía española. Con fecha 21 de junio de 2013, el Consejo de Ministros recibió dicho informe de la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia y del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

Se propusieron más de 200 medidas de racionalización de estructuras, procedimientos y recursos, plasmadas en su informe final presentado al Gobierno de España en junio de 2013 y que se entrecruzaría con los trabajos preparatorios y versiones del anteproyecto de la LRSAL.

### 3.1 Espíritu, finalidad y principios inspiradores de la reforma de las Administraciones públicas.

Como pone de manifiesto el propio resumen ejecutivo del Informe final de la CORA de junio de 2013[145], "desde el 2012 el Gobierno puso en marcha un ambicioso proyecto reformista encaminado a superar la peor crisis económica en las últimas décadas, corregir los desequilibrios que frenan nuestro crecimiento y crear las bases idóneas sobre las que levantar un nuevo ciclo de prosperidad económica y empleo para los españoles. La reforma laboral, la Ley de Estabilidad Presupuestaria, la reestructuración del sistema financiero junto a otras muchas medidas en vías de implantación, representan transformaciones sin precedentes en cada una de sus respectivas áreas de actuación. La creación de la CORA sigue esa ambiciosa senda reformista, para acometer la radiografía más minuciosa que se ha hecho de nuestro sector público en las últimas décadas. El informe parte de la experiencia y conocimientos acumulados en la Administración y la función pública".

La CORA organizó su tarea a través de la creación de las subcomisiones de duplicidades, simplificación, gestión de servicios y medios comunes y Administración institucional. Junto a unas medidas de carácter horizontal, el informe recoge las propuestas de cada una de ellas. La CORA desarrolló sus trabajos en colaboración con la sociedad. Se constituyó un Consejo Asesor en el que estuvieron representados distintas instituciones, organizaciones empresariales y representativas de empleados públicos y entidades de la sociedad civil representativas de diversos colectivos. Asimismo, se abrió un buzón de participación ciudadana a través del cual se recibieron 2.239 sugerencias en materia de duplicidades y simplificación administrativa, que igualmente se mostraron muy útiles para detectar materias susceptibles de mejora, si bien no se especifica en el informe si fueron tenidas en cuenta o en qué medida lo fueron.

Por lo demás se ha de señalar que además de la necesidad de abordar el estudio integral de la reforma administrativa, había otras motivaciones asociadas a la creación de la CORA relativas al necesario cumplimiento de dos mandatos asumidos por el Gobierno con las CCAA relativos a la creación de un grupo de trabajo que elaborase un programa de racionalización administrativa, así como para acordar un código de buenas prácticas para racionalizar el gasto e incrementar el ahorro. Como se observa, sin perjuicio de una posible participación coyuntural de representantes de los EELL, los grupos de trabajo se orquestaron en el seno de las relaciones del Estado y las CCAA; este es uno de los primeros problemas prácticos de los que adolece el estudio de las medidas a adoptar, que no han tenido en cuenta las aspiraciones locales, pues poco se va a poder analizar si no cuentan entre las filas de los grupos de trabajo representantes de la Administración local que puedan poner de manifiesto las necesidades propias de las entidades que conforman este ámbito territorial. Y muestra de ello es que entre las medidas propuestas en el informe, apenas hay algún aspecto aplicable a los EELL, aunque este informe y esta comisión fuera uno de los motores de la posterior reforma local, lo que no deja de resultar paradójico.

[145] https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b1c69477-9882-41a5-9f6d-5cbb46fa12b4/reforma-AAPP.PDF

### 3.2 Medidas de carácter general: especial referencia a la Subcomisión de duplicidades administrativas.

Sobre la base de los principios que inspiran la necesaria revisión de la estructura administrativa española, y siguiendo necesariamente la senda marcada por Europa en el cumplimiento del Plan de Estabilidad y Crecimiento, se configuraron las propuestas para la reforma que se pretendía abordar. Según se ponía de manifiesto, la reforma de la Administración parte de la necesidad de mejorar su eficiencia. Ahora bien, si el objetivo fundamental de las reformas era el de mejorar la eficiencia, la concepción que se abre paso en los países de la OCDE es el denominado "Gobierno abierto". Entraña una Administración basada en los conceptos de transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a las nuevas ideas y demandas de los ciudadanos. Una Administración al servicio de los ciudadanos. En definitiva, y como insistían en el planteamiento, no sólo se trata de mejorar la eficiencia sino también de cambiar el enfoque de la Administración, reforzando la credibilidad del compromiso de los gobiernos en la adopción de medidas estructurales que conduzcan cuanto antes a la recuperación económica.

Bajo estas premisas en la actuación pública, como se desprende del informe final del año 2013, se plantearon un total de 217 propuestas de medidas de las que 139 afectan al Estado y a las CCAA y 78 exclusivamente a la Administración General del Estado. De estas 217 medidas, 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración pública; 118 tienden a eliminar duplicidades con las CCAA y dentro del Estado; 42 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 38 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales.

Y en este listado de medidas ¿dónde queda la Administración local? Pues más allá de esas medidas de carácter "general y horizontal" que en poco o nada repercuten al ámbito local, poca referencia se hace a su aplicación a los EELL. Por supuesto se hace expresa referencia al entonces anteproyecto de la LRSAL, donde se hacía hincapié en la clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades y la limitación del ejercicio de competencias impropias a criterios de eficiencia, haciendo referencia en el resumen ejecutivo a la "reforma local" y previendo que con el anteproyecto de la LRSAL se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y se limita el ejercicio de competencias impropias a criterios de eficiencia, lo que supondrá un ahorro de al menos 7.129 millones de euros en el periodo 2013-2015[146].

Ahora bien, más allá de esta previsión que ya se trabaja en el anteproyecto de la LRSAL, y por lo tanto no estudiado en el informe CORA, se puede observar que a la hora de abordar las medidas de carácter general y horizontal, poco reflejo tiene en la Administración local, sin perjuicio de ser la finalidad de la misma el diagnóstico y propuesta de eliminación de disfunciones existentes en el Estado autonómico.

Las medidas a las que se hace referencia en la comisión de duplicidades son:
1.- Guía de detección y prevención de duplicidades.

[146] En el informe se especifican los principales aspectos que tuvieron reflejo en la redacción definitiva de la LRSAL.

2.- Planificación conjunta.
3.- Propuesta de integración de las oficinas en el exterior de las CCAA en los inmuebles administrativos del Estado.
4.- Registros y bases de datos.
5.- Observatorios.
6.- Órganos consultivos, de fiscalización y defensores del pueblo.
7.- Propuestas que afectan a doce ministerios.

Sin embargo, el objeto de las medidas, salvo las dos primeras que tienen un carácter muy transversal, ninguna está enfocada a la Administración local. Dentro del primer bloque de medidas relativas a la detección y prevención de duplicidades, alude a que resulta esencial la toma conjunta de decisiones entre el Estado y las CCAA, sin referencia alguna a los EELL. Y al abordar la potenciación de los órganos de cooperación, el informe señalaba que "las disfunciones vinculadas a la cooperación entre niveles administrativos vienen provocadas, en muchas ocasiones, no tanto por la falta de instrumentos de cooperación, sino por una utilización inadecuada o limitada de los mismos: no se reúnen periódicamente, no tienen competencias necesarias para la toma de decisiones, carecen de instrumentos de control sobre el cumplimiento de las medidas adoptadas o priman en ellos las relaciones bilaterales sobre las multilaterales. Además, hay ámbitos de actuación novedosos en los que todavía no se ha creado ningún instrumento de esta naturaleza, por lo que resulta fundamental impulsar el funcionamiento de los órganos de cooperación entre el Estado y las CCAA al objeto de evitar duplicidades". Nuevamente, se deja al margen a los EELL. Igual ocurre con las propuestas relativas a la necesaria planificación conjunta como medida para paliar las duplicidades, haciendo hincapié en "la falta de operatividad de las conferencias sectoriales entre Estado y CCAA para para evitar que se adopten políticas incoherentes sobre una misma materia. La planificación conjunta permite diagnosticar problemas y establecer objetivos de forma compartida, posibilitando que políticas complementarias sirvan para la consecución de objetivos estratégicos comunes, de ahí que deba abordarse desde una perspectiva transversal, integrando las políticas sectoriales que producen efectos de sinergia y complementariedad". Y nuevamente, todo enfocado desde la dualidad Estado-CCAA.

Fueron varios los puntos a atacar por la CORA que se reflejaron en la creación de subcomisiones para el estudio concreto de cada materia, si bien y a pesar de las buenas intenciones, lo cierto es que poco reflejo práctico se puede extraer como aplicable a los EELL, a pesar de entender que las competencias impropias por estos ejercitadas constituyen casi la razón de ser no solo de la necesaria intervención administrativa, sino de la reforma global que se llevó posteriormente a cabo, lo cual no deja de ser una excusa que demoniza a la Administración local en el desarrollo de una lucha para la que ni si quiera ha sido prácticamente consultada.

La causa y razón de la existencia de duplicidades administrativas va asociada a la compleja estructura territorial española, analizada en el anterior capítulo. Como apuntaba en las primeras líneas, para poder buscar soluciones válidas y eficaces a los problemas reales de los municipios, es necesario conocer la configuración que el denominado estado de las autonomías y la existencia de los tres niveles de gobierno supone para el ejercicio competencia. Tenía buenas intenciones el informe de la CORA cuando advertía que "el sistema constitucional de reparto de competencias puede dar lugar a duplicidades no sólo por la existencia de las competencias concurrentes, sino por otros motivos como son el

entrecruzamiento de diferentes títulos competenciales, la coincidencia en el mismo espacio geográfico de actividades administrativas con base en diferentes títulos, o por una frecuentemente confusa y discutida delimitación entre la legislación básica y la de desarrollo, y por la propia actividad de fomento impulsada por todas las Administraciones". Sin embargo, apuntaba que estas ineficiencias podían ser superadas en un marco de colaboración interadministrativa, siempre que, partiendo del principio de "una Administración, una competencia", se establezcan los mecanismos adecuados de información y coordinación para evitar actuaciones duplicadas en aquellas materias en las que participan varias Administraciones. Estas manifestaciones realizadas en el año 2013 parecían vislumbrar la teoría que daría solución a toda la problemática que durante años había envuelto la realidad competencial española; parecía que simplemente diciendo "una Administración, una competencia" se resolvían los problemas que durante años habían padecido las AAPP. Pero si algo nos permite ver las cosas con perspectiva es precisamente que ese planteamiento teórico tan idílico no se ha plasmado en la realidad y ello debido a varias premisas que, desde mi punto de vista, se han formulado de forma errónea desde el inicio.

Como he adelantado, se pone de manifiesto que el objeto de la subcomisión de duplicidades[147] ha sido analizar las duplicidades entre la AGE y las CCAA, así como las que se producen en el ámbito de la propia Administración del Estado. En este sentido, se ha entendido que existe duplicidad cuando distintas Administraciones prestan servicios idénticos a destinatarios idénticos, pudiendo el administrado optar entre una u otra Administración pública (duplicidad de actuaciones); o cuando existen entes u órganos iguales con cometidos iguales y que actúan sobre los mismos sujetos (duplicidad orgánica). Con el fin de iniciar los trabajos de la subcomisión, se solicitó a los ministerios información sobre los siguientes extremos relacionados con las materias propias de su competencia: funciones desempeñadas por las CCAA, con indicación del título competencial, así como existencia de actividades cuya realización no se ampare en un título expreso, pero que recaigan dentro del sector de actividad propio del ministerio; órganos o entidades de las CCAA encargados de su ejecución; carácter potestativo u obligatorio del ejercicio de las actividades desarrolladas por las CCAA; y propuestas, en su caso, de modificaciones orgánicas y de implantación de mecanismos de cooperación y coordinación entre ambas Administraciones, al objeto de eliminar duplicidades. Esta información fue completada con la aportada por los delegados del gobierno en las CCAA. Ahora bien y vuelvo a lo de antes; ¿alguien ha preguntado a las entidades integrantes de la Administración local, en algún foro, sobre su parecer en el tema de las duplicidades competenciales? Si se supone que el problema se focaliza principalmente, aunque no exclusivamente, en el ámbito competencial de los EELL, ¿cómo es posible que prácticamente no se le haya dedicado ninguna página del informe CORA? Las respuestas pueden ser muy variadas, pero yo creo que una de las determinantes es entender que dado que la modulación y reconocimiento de las concretas competencias de las EELL se realiza por las CCAA, previa asunción en los EEAA y principalmente por vía de la legislación sectorial, pudiera ser que estas entiendan que tienen la suficiente capacidad de decisión sobre ese tema, criterio que no comparto. Otra posible explicación es el hecho de que una

[147] Las concretas medidas adoptadas en el seno de la Subcomisión de duplicidades se desarrollan de forma detallada, a través de fichas individualizadas, en el informe realizado al efecto que se puede obtener en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:45c14a1f-37a5-4957-b21a-6783662c3e3e/CORA-medidas-subcomision-duplicidades-administrativas.pdf

participación directa de las EELL indefectiblemente se va a traducir, como viene siendo habitual, en la reclamación de la necesaria reforma de la financiación local para hacer frente a las competencias que efectivamente ejercen, tema peliagudo que sabemos nada gusta abordar al Gobierno.

Sin perjuicio de la intención clara de la necesidad de abordar el problema de la duplicidad competencial, cuando se constituyó la CORA parecía que las conclusiones que de la misma se derivasen iban a ser la solución clara a dicho problema, y de forma más concreta a las competencias impropias. Sin embargo, y como se ha podido observar, las posibles mejoras se han producido en el ámbito de la Administración del Estado y, en menor medida, de las CCAA. Ahora bien, es necesario decir que aspectos como las competencias impropias de los EELL que supuestamente tantos problemas han causado y fue uno de los detonantes de la LRSAL, ni tan si quiera las aborda.

### 3.3 De la CORA a la OPERA (Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración) y tiro porque me toca

Sin ánimo de restar un ápice de rigor y mérito al esfuerzo que tanto el informe CORA como los trabajos preparatorios debieron suponer para todas las personas que intervinieron en su estudio y elaboración, pues muchísimo respeto ha de merecer el trabajo realizado, lo cierto es que si nos ceñimos a las conclusiones y medidas que afectan a la esfera local, los resultados no fueron los esperados, sin perjuicio de que parece que pese a focalizar gran parte de la problemática existente en las competencia impropias desarrolladas por los municipios, no era intención concreta de la CORA abordar esos extremos al centrar el estudio en las relaciones entre las Administraciones del Estado y de las CCAA.

Publicado el informe CORA en 2013 y recibido el mismo por el Consejo de Ministros el 21 de junio, ese mismo día, por Real Decreto 479/2013[148], modificado posteriormente por Real Decreto 671/2014, se crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA), con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el informe CORA, asumir su seguimiento, impulso y coordinación, y, en su caso, proponer nuevas medidas de reforma. Desde su creación, se han implementado buena parte de las medidas previstas y se han incorporado otras al proceso de reforma, haciéndose públicos varios informes de progreso, balance y seguimiento sobre las medidas adoptadas y su evolución.

Entre las funciones de la OPERA destaca la elaboración de los informes trimestral y anual de ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA, previstos en el art. 10 y velar por el cumplimiento del calendario de ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA. Este informe trimestral contendrá, al menos, un resumen del nivel

[148] Real Decreto 479/2013, de 21 de junio por el que se crea la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración. BOE núm. 149, de 22 de junio de 2013, páginas 47011 a 47013. Este RD fue derogado por Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, de modificación del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

de ejecución de las medidas incluidas en el informe de la CORA correspondiente al trimestre inmediatamente anterior.

Asimismo, en el Real Decreto de 2014 se ponía de manifiesto que "las medidas de la CORA seguirán en marcha a lo largo de la legislatura (finalizaría en enero de 2016), para lograr un funcionamiento verdaderamente eficiente de las Administraciones, que conduzca a una simplificación de los procedimientos administrativos, implantación definitiva del funcionamiento electrónico, reducción de las cargas administrativas a los ciudadanos y empresas o a evitar solapamientos y duplicidades entre ellas". Añadía que, por otro lado, "la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, lleva a la creación de un portal de la transparencia cuyas funciones dinamizadoras y de impulso del acceso a la información pública aconsejan hacerlo depender de esta oficina, logrando así un mejor uso de los recursos públicos y una mejora en la coordinación de la información que ha de ponerse a disposición de los ciudadanos". La OPERA estuvo adscrita orgánicamente al Ministerio de la Presidencia desde su creación en 2013 hasta finales de 2016.

Sin embargo poco duraron las aspiraciones de control y mejora de las medidas adoptadas tras la publicación del informe CORA, según los datos facilitados por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital[149]. Cierto es que durante la X legislatura[150] se desarrolló tanto el informe CORA como informes de seguimiento, pero posteriormente a esa fecha, la actividad de seguimiento cesó. En efecto, únicamente se realizaron tres informes anuales de progreso correspondientes a los años 2013, 2014 y 2015, en base a los informes trimestrales de seguimiento entre los años 2013 y 2016, siendo los últimos datos publicados los reflejados en el informe trimestral de seguimiento de octubre de 2016, relativo al segundo trimestre de 2016. En las conclusiones de este último informe se señala que "la reforma CORA ha supuesto un paquete de medidas de diferente calado, no sólo para lograr una liberación de recursos públicos a corto y medio plazo, sino para sentar las bases de una Administración mucho más eficiente, transparente, y más cercana al ciudadano. Para ello se trabajó en un completo diagnóstico de los tres niveles de Administración pública, y se estableció desde el principio una propuesta de medidas concretas (222) con un plan de seguimiento exhaustivo a través de una Oficina especializada (OPERA) y un calendario detallado de implantación. La implantación de las medidas ha alcanzado el 87% a junio de 2016". Señala este último informe de 2016 que "las CCAA se han adherido en un 87% de media a las propuestas que les afectaban, habiendo firmado 400 convenios con el Estado. Más de 100 normas han sido modificadas o aprobadas, algunas de calado tan importante como las nuevas leyes de procedimiento administrativo común de las AAPP y la de régimen jurídico del sector público o normas básicas como la Ley de estabilidad y la de transparencia. La Administración pública, tras la CORA, puede facilitar la relación totalmente electrónica en más del 90% de sus trámites con ciudadanos y empresas, los períodos medios de tramitación son más cortos y transparentes; también se han reducido los períodos de pago a proveedores y suministradores y se han aligerado procedimientos, como el establecimiento de la cita previa en todas las oficinas de tráfico o de empleo. La Administración se ha hecho más eficiente con la reducción de arrendamientos de inmuebles, o la venta de los inmuebles

[149] https://datos.gob.es/es/catalogo/e05188501-informes-cora

[150] X legislatura se desarrolló del 13 de diciembre de 2011 al 13 de enero de 2016 bajo el gobierno del Partido Popular.

infrautilizados, la extensión de la contratación centralizada y las mejoras en la gestión de parques móviles, tesorería y de gastos corrientes en general, incluyendo los ajustes en materia de empleo público, donde se ha logrado reducir un 7% el número de efectivos. También se ha hecho patente el "adelgazamiento" de estructuras administrativas, con la supresión de 2.364 organismos y entidades públicas. Y todo ello se ha logrado desde una clara apuesta por la transparencia, sin precedentes en nuestra Administración, cuyo buque insignia ha sido la puesta en marcha del portal de la transparencia y el procedimiento de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, así como las medidas de gobierno abierto adoptadas por nuestro país en los últimos años. La reforma CORA ha recibido la opinión positiva de la OCDE en sendas evaluaciones realizadas en 2014 y 2015 sobre su diseño y planteamiento, y sobre su seguimiento y publicidad durante su implantación". Existe un portal de CORA permanentemente actualizado: www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html. Así como una cuenta de twitter con las últimas novedades de la reforma en cada momento: https://twitter.com/ReformaAAPP. Y por supuesto, toda la información relevante de la AGE, tanto institucional, como normativa y económico financiera, se mantiene en permanente actualización en el Portal de la Transparencia del Gobierno de España: www.transparencia.gob.es

Pues bien, desde esta última "oda" al trabajo bien hecho en octubre de 2016 y echarse unas cuantas "flores" de las medidas implantadas y el ahorro que las mismas han producido, extremos que en modo alguno cuestiono, lo cierto es que nada más se ha hecho. La página web señalada ya no se puede acceder, entendiendo que los datos que la misma contenía se han trasladado a la actual página del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación digital; la cuenta de twitter, si bien sigue abierta, la última entrada es del 26 de septiembre de 2016. Y lo único que se puede entender operativo pero referido a datos generales de las AAPP, es el portal de transparencia.

Es decir, seis años después del último informe no se ha realizado ningún seguimiento ni se han adoptado nuevas medidas en el seno de los compromisos adquiridos por la CORA. De hecho, es llamativo que el Real Decreto 671/2014, de 1 de agosto, por el que se daba una nueva redacción a las funciones encomendadas a la OPERA sigue en vigor, pero sin embargo no se está dando cumplimiento a su contenido, donde una de las obligaciones encomendadas era realizar un informe trimestral de seguimiento de las medidas implantadas por el informe CORA, extremo que ha sido criticado por los distintos grupos parlamentarios.

A lo anterior añadir que en todo el bloque de medidas adoptadas, esbozadas en las conclusiones del último informe, no se incluyen medidas aplicables de forma directa a la Administración local. De hecho, y siento ser reiterativa, es un poco llamativo como el informe CORA fue uno de los argumentos base para la modificación del régimen local a través de la LRSAL y, sin embargo, entre sus medidas, no se desprende ninguna que de forma directa repercuta en los EELL más allá de las referencias ya realizadas al anteproyecto.

A día de hoy, son varias las iniciativas que se siguen presentando por las distintas formaciones políticas para abordar esta problemática, como la Proposición no de Ley relativa a encomendar a la Secretaría de Estado de Función Pública la realización de un informe para la identificación de los principales tipos de ineficiencias y duplicidades

interadministrativas existentes en el ámbito competencial de cada departamento ministerial (161/003225)[151]. Asimismo se puede aludir a numerosas preguntas al Gobierno con respuesta escrita relativas a las duplicidades como son el ahorro que supondría la eliminación de las duplicidades en materia de la función consultiva de las CCAA a través de sus consejos consultivos (184/064555), análisis de las posibles duplicidades existentes en materia de servicios públicos de información y verificación en el sector público institucional estatal (184/033567), duplicidades en el ámbito de los servicios de información y verificación en el sector público institucional estatal (184/033566), duplicidades y conflictos de competencias que perjudiquen el objetivo de la unidad de acción (184/024305), o la mejora de la detección de duplicidades en el ámbito de las prestaciones sociales desde junio de 2018, debida a la Tarjeta Social Universal (184/000144). He de destacar en lo que afecta a la Administración local, la pregunta oral al Gobierno en comisión relativa al grado de ejecución y desarrollo que tiene la medida 2.69 del Eje 2.2 "Modificar la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), para que la Administración local pueda llevar a cabo actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombre y mujeres, así como contra la violencia de género. Estas cuestiones deberán formar parte del catálogo de materias recogido como de competencia propia de los municipios en el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, evitando las duplicidades entre Administraciones" (181/001220), presentada el 21 de julio de 2021.

Todo este tipo de intervenciones son una clara muestra de que a pesar de parecer que desde el Gobierno se ha entendido que en el 2016 ya estaba todo el trabajo hecho y no era necesario dar cumplimiento al necesario seguimiento trimestral de las medidas adoptadas así como el estudio y análisis de posibles nuevas medidas, sigue siendo necesario abordar la problemática de la duplicidad, no solo desde la perspectiva del Estado y las CCAA, sino de su aplicabilidad directa a la Administración local, haciéndola partícipe de la problemática existente y las posibles medidas a adoptar.

Los propios medios de comunicación se han hecho eco de la falta de actividad en el análisis de las duplicidades y recientemente, el pasado 2 de enero de 2022, bajo el titular "España lleva desde 2016 sin analizar las duplicidades del Estado y las comunidades autónomas"[152] se abordaba este tema, poniendo de manifiesto que han pasado seis años sin analizar duplicidades y gastos superfluos en la Administración pública española. El Ministerio de la Presidencia reconoce que el2016 fue el último año en el que se realizó algún tipo de auditoría sobre ineficiencias en la estructura del Estado y las CCAA. Así lo explica en un documento oficial el subsecretario de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Alberto Herrera Rodríguez, preguntado sobre el último análisis del Gobierno sobre duplicidades en direcciones generales, organismos públicos, observatorios, etc. Este alto cargo del ministerio traslada que se creó por acuerdo del Consejo de Ministros en 2012, en plena crisis, la CORA. Se trató de una medida puesta en marcha tras la llegada de Mariano Rajoy al Palacio de La Moncloa. Tras el aumento de la estructura orgánica propiciada por el Ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero, se

[151] Presentada por el Grupo Parlamentario VOX el 28 de septiembre de 2021 y calificado el 5 de octubre de 2021.
[152] Noticia de prensa medio OK diario: https://okdiario.com/espana/espana-lleva-desde-2016-sin-analizar-duplicidades-del-estado-comunidades-autonomas-8059674

trató de poner orden, analizando la noticia la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Vox y anteriormente citada.

Por todo lo señalado, es evidente que sigue siendo un tema de candente actualidad la necesidad de continuar el camino iniciado con la CORA en el análisis de la mejora no solo de las duplicidades, sino de toda la estructura administrativa. Y es que desde mi punto de vista y haciendo una lectura personal de los datos reflejados en los informes de seguimiento de la CORA, creo que dos son las cuestiones que han de ser tenidas en cuenta; por un lado hay que reflexionar sobre si a 2022 se sigue aludiendo a la necesaria estructura administrativa y duplicidad administrativa, es precisamente porque las medidas adoptadas no se consideran suficientes y un reflejo directo de ello lo podemos ver en la propia LRSAL, esto es, que las medidas adoptadas por la LRSAL en la LBRL no han sido todo lo fructíferas que se esperaban. La segunda de las cuestiones es que difícilmente se va a producir una operatividad efectiva de las medidas a adoptar en relación con las duplicidades y su repercusión en la Administración local si todas las pretensiones se focalizan en la relación dual Estado-CCAA, pues sin perjuicio de ser consciente que el groso de las medidas en las duplicidades se producen a esos niveles administrativos, lo cierto es que si los EELL no son tenidos en cuenta a la hora de abordar el problema pero sin embargo si se ven repercutidos por las medidas como las reflejadas en la LRSAL, poco o nada se va a conseguir avanzar de forma efectiva en la solución de los concretos problemas que en esta materia afecta a todas las AAPP.

### 3.4 Otros documentos relevantes en el estudio de las duplicidades

Para concluir el estudio de la figura de la CORA, es necesario hacer referencia a otros informes relevantes en el análisis, estudio y búsqueda de soluciones de las duplicidades, sin perjuicio de la referencia concreta a las duplicidades competenciales y a la depuración conceptual que de forma concreta realizaré en el capítulo IV.

En primer término quiero aludir a los informes que la propia CORA tuvo en cuenta para la elaboración del suyo en relación con la materia de las duplicidades. El más relevante, a mi juicio, fue el Informe sobre la eficacia de la acción pública en el Estado autonómico: Diagnóstico y propuestas de mejora, elaborado por la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) el 14 de octubre de 2011. A este hay que sumar el Informe sobre Duplicidades entre la Administración del Estado y Administraciones Autonómicas, elaborado por el INAP en diciembre de 2012, el Informe sobre Duplicidades Administrativas detectadas desde la experiencia práctica en los procedimientos de traspasos de funciones y servicios a las CCAA, elaborado por la Dirección General de Coordinación de Competencias con las CCAA y las Entidades Locales, de fecha 11 de diciembre de 2012 y el Informe sobre las Duplicidades y Coste de la configuración autonómica, elaborado por el IEF, en enero de 2013.

Además de los informes señalados y derivado del Plan de Trabajo de la AEVAL de 2013, destacar en el año 2016 el "Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades" elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas[153] en el marco de

[153] Elaborado en 2016 por la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

las medidas contempladas en el informe de la CORA, y que tras examinar las disfunciones introducidas por el modelo de organización de poder, con una delimitación conceptual, aborda los ámbitos considerados por la AEVAL para analizar la posible existencia de disfunciones y las clasifica según estén relacionadas con la cooperación, la adopción conjunta de decisiones, las relacionadas con los sistemas de información y las relativas a la gestión de políticas y servicios públicos. Es en esta última materia donde el manual aborda la problemática de la ampliación del espacio de actuación de las AAPP y la colisión en sus actuaciones que producen injerencias en el ámbito material o sustantivo del ejercicio de las competencias de otro nivel de gobierno, señalando con un claro ejemplo para evitar esta vis expansiva la reforma local de la LRSAL que –palabras textuales– "trata básicamente de fijar un límite meridianamente claro sobre las competencias que deben desarrollar las EELL evitando, en todo caso, la duplicidad con las ejercidas por otros niveles de gobierno". Me permito apuntillar que lo de "meridianamente claro", visto ahora con perspectiva, quizá no es el término más adecuado para calificar el planteamiento de la reforma operada. En cualquier caso, volvemos a la problemática de antes, en cuanto que se ejemplifica la solución de las duplicidades en los distintos niveles de gobierno con las medidas adoptadas por la reforma local, sin haber permitido a estas participar de forma directa en las decisiones a tomar. Y personalmente considero que este manual no aborda soluciones concretas, sino que únicamente establece las bases teóricas para evitar la posible existencia de disfunciones.

Por lo demás, y sin perjuicio de otros posibles informes realizados a nivel autonómico, por la vinculación directa que tengo con la ciudad de Madrid, no puedo dejar de mencionar el dictamen aprobado el 16 de mayo de 2012 por la Comisión de Estudio sobre Competencias duplicadas en ayuntamientos y la Comunidad de Madrid, constituida en julio de 2011 y compuesta por representantes de los diferentes grupos políticos en la Asamblea de Madrid y en cuyas sesiones intervinieron hasta 29 comparecientes de reconocido prestigio del mundo académico, político y empresarial, con la finalidad de analizar y estudiar las posibles duplicidades existentes en la prestación de servicios públicos por pate de la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos, con el objeto de conseguir una mayor eficacia y eficiencia que permita abaratar el coste para los ciudadanos, simplificar las gestiones por parte de las Administraciones y facilitar el acceso a los servicios por parte de los ciudadanos, que son extrapolables al resto de CCAA, teniendo en cuenta las especiales características de alguna de ellas.

Las principales conclusiones del dictamen se pueden resumir en las siguientes cuestiones:

1. La indefinición del marco normativo estatal en materia de competencias de las distintas AAPP.
2. La indefinición del marco normativo, unido a la mayor cercanía de los ayuntamientos a los ciudadanos, ha favorecido que prolifere por parte de estos la prestación de servicios no obligatorios cuya competencia está atribuida a otra AAPP. Se debería avanzar hacia el principio de "una Administración, una competencia, una financiación", ante la demanda ciudadana de una gestión eficiente de los recursos públicos.
3. La transferencia competencial del Estado hacia las CCAA no se ha visto culminada con la segunda descentralización en favor de los municipios.
4. Buscar una mayor racionalidad en la gestión de los servicios públicos, clarificando las competencias y eliminando las duplicidades entre los ayuntamientos y la Comunidad de Madrid.

5. Un reparto claro de competencias entre distintas Administraciones debería necesariamente producir un significativo ahorro presupuestario, sin menoscabo de la calidad de los servicios prestados.
6. Instar al Gobierno a la clarificación y reforma de la normativa estatal en materia de Administración local mediante la modificación de la LBRL.
7. Poner en marcha, desde la Comunidad de Madrid, iniciativas encaminadas a abordar con rigor el problema de las competencias duplicadas, lo que requiere afrontar con vocación legislador el mapa competencial, la financiación de los servicios y el marco de institucionales entre los tres niveles de Administración.
8. La principal conclusión de esta Comisión, en orden práctico, debería ser instar al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que desarrolle un proyecto de Ley de modificación de la Ley 2/2003 de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, que permita clarificar y delimitar las competencias de la Comunidad de Madrid y de los 179 municipios de nuestra región, con el objetivo de poner fin a las duplicidades administrativas.
9. Apoyar las iniciativas de fusión o agregación de municipios que, voluntariamente, pongan en marcha las propias corporaciones locales, con el objetivo de crear entidades locales más grandes y más eficientes.
10.Una vez aprobado el presente dictamen, el Gobierno de la Comunidad de Madrid iniciará los trámites para modificar la Ley 2/2003 de 11 de marzo, de Administración Local, redactando el correspondiente anteproyecto de ley. Desgraciadamente, a día de hoy, dicha modificación no se ha producido.

Sin perjuicio de la existencia de una buenísima voluntad en el necesario análisis de las duplicidades administrativas en todos los ámbitos de actuación, extremo que nadie cuestiona, lo cierto es que podemos concluir que a día de hoy, y teniendo en cuenta que han pasado seis años desde que por el ministerio competente se publicaran los últimos datos de las actuaciones realizadas y reconociendo que desde entonces nada se ha hecho en la materia, los problemas prácticos siguen siendo los mismos (iguales o muy similares servicios prestados a los mismos destinatarios por varias AAPP), con un matiz importante, y es que la única Administración que se ha visto cercenada en el poder de actuación en la prestación de tales servicios, amparado en la necesaria eliminación de duplicidades y disfuncionalidades, ha sido la Administración local a través de la reforma operada por la LRSAL, extremo que sin duda debería ser analizado precisamente por ese organismo, la OPERA, entre cuyas funciones se encuentra el análisis de esta materia. Sin embargo y para ser prácticos, creo que únicamente cuando se produzcan unas modificaciones legislativas en profundidad con un reconocimiento expreso y real de las competencias locales, y un reforzamiento de los principios de proximidad y subsidiariedad con apoyo legislativo autonómico, por no decir un reconocimiento constitucional expreso a dicha esfera competencial local y reconocimiento de tales principios, seguiremos arrastrando los mismos problemas porque, como paso a analizar, todas las esperanzas de que la solución efectiva se produjese con la modificación de la LBRL por la LRSAL veremos que pocos frutos prácticos ha dado.

## 4. Intencionalidad de la LRSAL: del planteamiento a la realidad

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LRSAL) parecía que iba a ser el revulsivo definitivo en la ordenación del sistema local, tanto a nivel

competencial bajo la premisa de “una Administración, una competencia” como a efectos de simplificación de la estructura administrativa, entre otras intenciones. Sin embargo, las ambiciosas aspiraciones iniciales se fueron diluyendo a lo largo de la tramitación parlamentaria.

Desde el inicio de este capítulo he hecho referencia al informe del Tribunal de Cuentas, las imposiciones europeas reflejadas en el Plan de Crecimiento y Estabilización, la modificación del art. 135 de la CE, la LOEPSF y otros instrumentos de estabilización, unido a informes de organismos públicos y privados que ahondaban en la necesidad de la limitación de duplicidades y disfuncionalidades; y ¿para qué? Para que, como vamos a ver, toda la modificación legislativa sobre el régimen local se fundamente en criterios exclusivamente económicos para lograr la tan ansiada estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, lo que desde el punto de vista del legislador le habilitó para hacer las modificaciones absolutamente descontextualizadas.

No pretendo en este apartado analizar los avatares sufridos en la tramitación parlamentaria del texto finalmente aprobado, pues fue un camino tortuoso hasta llegar al texto efectivamente publicado y en vigor y pasados ocho años carece de un contenido innovador y práctico; tampoco voy a ahondar en los informes preparatorios que fueron tenidos en cuenta para su elaboración, algunos referenciados al analizar la CORA. Ahora bien, y viendo ocho años después el resultado que esta profunda modificación ha supuesto para la Administración local es necesario saber mínimamente –para alcanzar a entender gran parte de las medidas adoptadas– cual fue la intención concreta del legislador a la hora de abordar todas las reformas operadas por la LRSAL en la LBRL y por qué no se aprovechó esta maravillosa oportunidad para tratar otros aspectos durante años reivindicados como la financiación local, entre otros. Además, el análisis de estos aspectos sin duda va a ayudar al posible planteamiento de una nueva reforma local.

Que la ley es fruto del convulso contexto económico y financiero por el que pasaba nuestro país es evidente, especialmente entre finales de 2011 y principios de 2012 cuando estuvimos a punto del rescate, debiendo responder al necesario ajuste de las cuentas y del déficit estructural que se exigía desde Europa, mostrando señales y medidas efectivas de su cumplimiento. Ahora bien, un aspecto que vengo cuestionando desde el comienzo del estudio, y de forma más contundente después de abordar el contenido del informe CORA, es por qué ante todas las medidas que se imponían desde Europa a España para dar cumplimiento a los necesarios criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, fue la esfera de la Administración local donde casi de forma exclusiva se aplicaron todas las medidas restrictivas cuando, sin perjuicio de la problemática endémica asociada a la planta local ya analizada, en términos generales los EELL no presentaba unas cifras deficitarias exorbitadas, existiendo otros niveles de gobierno con mayores problemas. A lo anterior añadir, como se ha podido observar al analizar el informe CORA y sus posteriores actualizaciones hasta 2016, que todas las medidas que se analizan y se han ido implantando lo han sido a nivel Estado y CCAA, volviendo la Administración local a ser la olvidada pero principal y más agresivamente afectada por las medidas impuestas. Además, es preciso matizar que la LOEPSF no contenía mandato alguno que impusiera la modificación de la LBRL y no era necesario, ya que las Administraciones locales entran de pleno dentro de su ámbito subjetivo y objetivo de aplicación (arts. 1 y 2.1.c LOEPSF). Es más, el Consejo de Estado apuntó la contradicción entre la reforma y la LOEPSF en cuando al modo de "evaluar" la sostenibilidad financiera (servicio a

servicio, como planteaba el anteproyecto de ley, versus el conjunto de la hacienda local). Era pacífico que las EELL tienen una contribución mínima a la deuda pública y la previsión para final de 2013 era un superávit en conjunto del 1% sobre el PIB para las Administraciones locales. Por ello, ni la deuda ni el déficit público locales tenían suficiente peso como para imponer la reforma. Obviamente, la racionalización de la Administración local, como de todas las AAPP, es siempre necesaria. Ahora bien, en términos de lealtad institucional, los problemas relacionados con el artículo 135 de la Constitución se encuentran sobre todo en la Administración del Estado y, en segundo término, en las Administraciones autonómicas. El legislador parece haberlo olvidado. En todo caso, descartadas las razones alegadas por el redactor de la norma, a falta de otra referencia, la única manera de reconocerlas es a partir de los objetivos que se dice perseguir: clarificar las competencias, racionalizar la estructura administrativa, un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada; y de las medidas aprobadas en relación con cada uno de ellos[154].

En este planteamiento, como señala Jimenez Asensio[155] es preceptivo preguntarse cuáles son las razones que motivaron la puesta en marcha de una reforma de estas características y, sobre todo, por qué se eligió el nivel local de gobierno para llevar a cabo un "ajuste institucional" (o una "reforma institucional de carácter estructural") en ese ámbito y no inicialmente en los niveles de gobierno estatal o autonómico. Dicho de otro modo, es oportuno conocer cuáles son las razones por las cuáles se inició el ajuste institucional de carácter estructural en el nivel de gobierno local y, además, de forma absolutamente descontextualizada frente al resto de niveles de gobierno, cuyos procesos de reforma se impulsaron pasados unos meses y en un marco conceptual distinto. Vaya por delante que no están muy claros los motivos de esa opción política por el nivel local de gobierno, pero se puede afirmar que a la adopción de la misma contribuyeron sin duda dos tipos de razones. La primera fue que la planta local española estaba siendo cuestionada en los últimos años, especialmente desde el comienzo de la crisis. La segunda razón no era otra que la pretensión inicial de que esa reforma local era un proceso (al menos en la apreciación inicial del Gobierno) de fácil conducción, dado que se articuló bajo la premisa de que el Estado disponía de títulos competenciales suficientes en el artículo 149.1 CE, para emprender tal camino (especialmente, los títulos de los apartados 13, 14 y 18, del artículo 149.1 CE; aunque el primero se abandonó tras la emisión del dictamen del Consejo de Estado). Así, un tanto ingenuamente, en los primeros momentos se programó que la reforma estaría en el BOE antes del 31 de diciembre de 2012. Esos plazos pecaron de innegable optimismo (pues pronto fueron directamente incumplidos) e incurrían en un error obvio de apreciación: reformar el nivel local de gobierno era una tarea mucho más compleja de la que inicialmente se presumía. Los hechos han puesto claramente de manifiesto ese error de apreciación. El proceso legislativo fácil no fue, lo que ya nos indicaba que el tema objeto de reforma era más complejo de lo que sus promotores pretendían inicialmente. En el largo período de gestación del texto normativo, hubiese sido razonable abrir espacios de debate, elaborar documentos de política normativa que justificaran objetivamente el porqué de las medidas o, en su caso, redactar algún tipo de

[154]Así se analiza por VILLAR ROJAS, Francisco José: "*Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 2014.. Artículo publicado en la Revista El Cronista n.º 46 (Iustel - 2014). Pág. 2.

[155]JIMENEZ ASENSIO, Rafael: "*Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. 100 cuestiones sobre su aplicación".* Editado por la Federación de Municipios de Cataluña, 2014. Págs. 11-12.

diagnóstico que identificara claramente cuáles eran los problemas y articulara una serie de soluciones institucionales a los mismos. Nada de eso se hizo, salvo, en sus inicios, constituir una Comisión Interadministrativa en el ámbito del INAP que elaboró un breve y escasamente razonado documento inicial que ulteriormente fue objeto de infinitos cambios en su traslación al articulado de los diferentes anteproyectos de esta ley. El texto fue escrito y reescrito en innumerables ocasiones, decenas de manos incidieron en la redacción de ese anteproyecto y añado, lo peor fue que entre esas manos pocas representaban los intereses puramente locales.

Por todo ello, comparto en su integridad el criterio de Jimenez Asensio[156] al señalar que llama en todo caso la atención que el legislador focalizara esta reforma sobre el nivel local de gobierno, más aún si cabe teniendo en cuenta que de los tres niveles territoriales de gobierno era sin duda el que menos desviaciones estaba produciendo en el estado de las cuentas públicas y, particularmente, en los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: la contribución al déficit público y a la deuda pública del mundo local era particularmente baja en relación con la Administración central y en comparación con las Administraciones autonómicas. La reforma constitucional del artículo 135 CE dejó poco margen de juego a las entidades locales, a las que sujetaba al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria sin margen alguno de error (ni siquiera permitiendo un déficit estructural mínimo). Es más, en estos momentos, el equilibrio presupuestario (con superávit incluso) es la pauta dominante en lo que afecta al conjunto de las cuentas públicas del sector local. Pero no cabe duda que la finalidad de esa reforma buscaba, asimismo, lanzar señales claras dirigidas a la Unión Europea y a los acreedores de que la disciplina fiscal había arraigado en el sector público español. Aunque, tras esas "señales" que se pretendían dar, se esconde la paradoja que consiste en que la Administración del Estado y buena parte de las Administraciones autonómicas seguían (y siguen) acumulando déficit (con dificultades en algunos casos notables de ajustar los objetivos de déficit marcados anualmente), mientras que de forma silente la Administración local había pasado por tanto a tener estabilidad presupuestaria y sentar así bases de la sostenibilidad financiera futura, cumpliendo ampliamente las previsiones recogidas en el artículo 135 de la CE, en lo que a equilibrio presupuestario respecta. Pero aun así la obsesión del Gobierno a la hora de impulsar esta reforma resultaba obvia: era (y es) importante enviar ese tipo de mensajes a los acreedores y, en particular, a la Comisión Europea, de que el nivel institucional local español había iniciado un proceso de ajuste fiscal y de cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad financiera. No se puede entender cabalmente esta reforma sin estas claves.

Desde mi punto de vista no puede haber un mejor resumen de lo acaecido con la LRSAL, donde lo que se ha tratado es de contentar a instituciones europeas poniendo a la Administración local a los "pies de los caballos" con las medidas impuestas, cuando de los tres niveles de gobierno ha sido, sin duda, la Administración más cumplidora a efectos de estabilidad presupuestaria. Una vez más, la débil configuración constitucional del principio de autonomía local y la inexistencia de un ámbito competencial constitucionalmente garantizado a los EELL, unido a la falta de regulación del sistema financiero más allá de la referencia del art. 142 de la CE a la suficiencia financiera, hace que la posición de la Administración local, si no se toman otro tipo de medidas, siempre será la que resulte afectada de forma negativa en la toma de decisiones.

[156] *Ibídem*. Pág.13.

Por otro lado, el reflejo claro de la intencionalidad de la reforma lo podemos encontrar en un documento del gobierno, el Programa Nacional de Reformas aprobado en abril de 2012 por el Gobierno español[157] y remitido a Bruselas ese mismo mes, donde en relación con la eliminación de duplicidades y clarificación de las competencias de las AAPP, señala que "entre las medidas que se van a adoptar en el año 2012 se encuentra la delimitación de las competencias de la Administración local, y una mayor garantía de la sostenibilidad de su financiación. Además, se eliminarán duplicidades entre los organismos dependientes del Estado y los dependientes de las CCAA. Las EELL han ido asumiendo a lo largo del tiempo competencias más allá de las establecidas en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación. Adicionalmente, el cuadro competencias actual resulta indefinido y confuso, y no garantiza la inexistencia de duplicidades". Así, al analizar en el programa estos aspectos, señala de forma expresa que "el objetivo es delimitar las competencias de la Administración local, eliminar duplicidades y garantizar una financiación sostenible de las EELL, estableciendo como medida para llevarlo a cabo mediante acciones agrupadas en dos bloques: la delimitación de competencias locales y financiación y la agrupación de municipios". Sin embargo, y a pesar de la profunda modificación producida, adelanto ya que entre estas pretensiones si una no ha sido ni tan siquiera abordada de forma tangencial es precisamente la financiación.

Por lo demás, y más allá de la clara crítica interpretativa que se deriva de la LRSAL, pues a día de hoy, ocho años después, siguen surgiendo dudas en algunos aspectos de su aplicación, amén de las interpretaciones varias realizadas por las CCAA, recalcar que desde el texto inicial al finalmente aprobado fueron muchas las versiones del texto del anteproyecto, con más de veinte borradores que no se limitaban sólo a cambiar algunos aspectos de su contenido, sino que en ocasiones eran cambios estructurales en el planteamiento, numerosas enmiendas plagadas de pretensiones diferenciadoras por autonomías y una falta de consenso en determinados sectores tanto profesionales –con especial ausencia de sectores locales– como académicos, que ha supuesto una falta de debate cuyo reflejo práctico ha sido evidente. Todo ello es muestra de un mal proceso de tramitación legislativa, hecha con prisas y sin tener en cuenta los verdaderos intereses afectados. Sobre esta falta de consulta y el defecto de no haber tenido en cuenta todos los niveles afectados se pronuncia Barrero Rodríguez[158], quien señala que una nueva regulación del régimen local debería ir acompañada de los necesarios consensos entre los distintos territorios y las diferentes fuerzas políticas. La organización territorial de un Estado, el reparto del poder entre las distintas instancias que lo integran, constituye una cuestión fundamental que requiere para asegurar su éxito del mayor acuerdo posible, especialmente obligado en un Estado descentralizado en el que las CCAA, como nos han recordado las distintas sentencias del TC sobre la LRSAL, cuentan con importantes competencias para la articulación de su territorio y la definición del régimen de las EELL.

[157] https://www.hacienda.gob.es/CDI/programanacionaldereformas/pnr_2012.pdf

[158] BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "*La Ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?".* Revista española de Derecho Administrativo (REDA). Núm. 184. Págs. 41-73. Abril-junio 2017. Pág. 73.

En este análisis es preciso señalar que uno de los mayores giros de timón en su tramitación vino producido por el Dictamen del Consejo de Estado 25 de junio de 2013[159], que desmontó algunos de los pilares sobre los que se sustentaba el anteproyecto y que fueron cuestionados por el Consejo de Estado, destacando a modo ejemplificativo, el concepto de "coste estándar" que posteriormente fue sustituido por el actual "coste efectivo", vetó la posibilidad de que las diputaciones provinciales o entidades equivalentes pudieran asumir de forma directa la prestación de servicios municipales o que estos servicios municipales pudieran prestarse subsidiariamente a través de mancomunidades y consorcios, entre otros aspectos cuestionados. Sí se pudo salvar en el texto definitivo –al margen de que sea cuestionable y las posteriores manifestaciones del TC– la atribución de las competencias en materia de educación, servicios sociales y salud a las CCAA o la posibilidad de que el legislador básico alterara el régimen competencial de los municipios en las competencias no recogidas en el art. 25.2 de la LBRL alterando la normativa sectorial de las CCAA, extremo sobre el que incidiré al analizar el régimen de las competencias propias de los municipios. Cuestiones todas que sin duda han supuesto una clara merma de la autonomía local, así como la singularización de regímenes particulares que las CCAA, en función de los distintos territorios, han ido modulando un poco a su antojo. A lo anterior añadir la omnipresente sostenibilidad financiera que a lo largo de la tramitación parlamentaria fue adquiriendo, si cabe, mayor protagonismo, doblegando en cierta medida la presencia de la racionalización, perdiendo el equilibrio entre ambos conceptos y resultando el texto final una ley más de sostenibilidad que de racionalidad.

Asimismo, como he expuesto, la intención de la LRSAL era clara y no se escondía al decirlo de forma directa en su preámbulo, donde la primera referencia es efectivamente al criterio económico: "la reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las AAPP. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la LOEPSF, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local, así como mejorar su control económico-financiero". Añadiendo que "con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio "una Administración, una competencia", racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas".

Ahora bien, en este caso más que nunca se puede traer a colación el dicho muy propio del mundo jurídico de que "el papel todo lo aguanta" y se puede decir que el resultado final, visto con perspectiva, ha sido un texto que a mi juicio no ha cumplido con las expectativas fijadas, por cuanto ha generado más dudas que aplicabilidad práctica. Clara prueba de ello es que el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tuvo que emitir el 5 de marzo de 2014, tras dos meses de la publicación, una nota explicativa de la LRSAL

[159] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567

donde hacía un resumen de los principales aspectos de la modificación y explicaba –o intentaba explicar– los aspectos más controvertidos. Esta nota fue posteriormente actualizada por el Ministerio de Política Territorial el 27 de octubre de 2016[160], donde se hacía un desarrollo ampliado del régimen jurídico aludiendo expresamente a que "la constitucionalidad del modelo de atribución competencial a los municipios había sido confirmada por la sentencia 41/2016 del Tribunal Constitucional resolviendo el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra diversos preceptos de la LRSAL, y específicamente, en lo que aquí interesa contra los apartados 3, 8 y 10 del art. 1 que se corresponde con los arts. 7.4, 25 y 27 de la LBRL. Asimismo, la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía diversos preceptos de la LRSAL ha venido a ratificar la atribución competencial, en la medida en que viene a dar por reproducidos los fundamentos jurídicos de la STC 41/2016 con relación al art. 25 y al art. 7 inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina del propio Tribunal preceptos por remisión a la referida STC 41/201 y alguna que otra precisión a la nota inicial". Estas sentencias ya las analicé en el capítulo II, remitiéndome a su contenido para no ser reiterativa, señalando aquí simplemente su expresa alusión en esta nota explicativa y a algunos aspectos tangenciales afectados.

Y es que poco tardaron en oírse voces críticas a la reforma operada, lo cual derivó no solo en los recursos de inconstitucionalidad ya analizados que abordaban varios aspectos, principalmente focalizados en la merma de la autonomía local, sino por la diferenciación de regímenes establecidos en algunos territorios, la ausencia de criterios sobre la necesaria financiación local, la falta de virtualidad práctica en la aplicación de algunos preceptos, el complejo régimen transitorio y un fin sin de cuestiones, muchas nos resueltas, que abogan por una necesaria actualización de todos estos aspectos.

Y estas críticas no solo se plantean por la doctrina por el fondo jurídico, sino también por la forma. En este sentido, Carbonell Porras[161] destacaba ya desde la publicación de la ley que, prescindiendo del debate sobre el fondo, lo cierto es que presenta serias deficiencias técnicas, contradicciones e incongruencias que se acrecientan si utilizamos un texto consolidado de la LBRL y lo analizamos en su conjunto y con atención a las disposiciones de la propia Ley 27/2013 que no se integran en otros textos normativos. Algunos ejemplos permiten ilustrar esta afirmación. Así, la actual LBRL diferencia dos tipos de desconcentración: los tradicionales órganos (distritos) que los ayuntamientos pueden establecer para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y su mejora del art. 24; y los nuevos "entes de ámbito territorial inferior al municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados" del nuevo artículo 24 bis, que pretenden ser la respuesta a la eliminación de la personalidad jurídica de las entidades locales inframunicipales ; se prevé la delegación de competencias para mejorar la eficiencia de la gestión pública pero siempre se exige que lo acepten los municipios pues se ha suprimido la imposición obligatoria por ley; se contempla, como una de las

[160] https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/regimen_juridico/NOTA-EXPLICATIVA-MODIFICADA-29-04-2016.pdf

[161] CARBONELL PORRAS, Eloísa: "*Sobre la reforma local y las competencias municipales propias".* Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Núm. Especial 99-100. Págs. 765-781. Mayo-diciembre 2014. Pág. 766.

posibles delegaciones a los municipios, la relativa a la "comunicación" en materia de espectáculos públicos —art. 27. 3. k) LBRL—; o, por último, se impone un plazo de seis meses para que las mancomunidades de municipios adapten sus estatutos al art. 44 LBRL para no incurrir en causa de disolución cuando ese precepto no ha sido objeto de ninguna modificación (disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013). Esta muestra de las contradicciones y deficiencias que presenta la ley justifica las críticas generalizadas que la reforma ha merecido y que la autora comparte.

A todo lo anterior se une que muchas de las medidas previstas en la ley no han obtenido el resultado esperado, probablemente por esa falta de consenso y estudio previo en su tramitación legislativa que ha hecho que criterios que se preveían como la panacea a todos los problemas arrastrados del pasado en el mundo local, no se hayan implantado como se esperaba y que reclaman a voces una nueva reforma que aborde la problemática existente, pero de una manera eficaz.

## 5. Ámbitos en los que ha desplegado su actuación la reforma local y perspectiva práctica de los efectos producidos

Sin ánimo de ser muy incisiva en el desarrollo de los aspectos de la reforma de la LBRL por la LRSAL, ya que es una materia sobre la que se ha escrito mucho por parte de numerosos autores en los años inmediatamente posteriores a su publicación, a sabiendas además que es muy probable una inminente modificación de la misma, simplemente voy a realizar una aproximación a los principales ámbitos sobre los que la LRSAL desplegó, o mejor dicho, intentó desplegar sus efectos, y una muestra de los que efectivamente se han producido, para de este modo ver si las iniciales pretensiones reformistas han visto reflejo práctico en su formulación y pueden servir de base a una necesaria nueva reforma local.

### 5.1 Reordenación del sistema de competencias locales

Uno de los principales objetivos de la reforma era la concreción del marco competencial local y así se ponía claramente de manifiesto en el propio preámbulo de la LRSAL al señalar que "respecto al objetivo de clarificar las competencias locales y avanzar en el principio "una Administración una competencia", se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes. En efecto, la LBRL diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones, duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello. El sistema competencial de los municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes. Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios

públicos. Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales".

No obstante, a pesar de este desiderátum general reflejado en el preámbulo, lo cierto es que el planteamiento realizado en la ley no es todo lo sencillo y pacífico que a priori parece, y uno de los principales motivos es porque la concurrencia competencial es inevitable en una configuración del Estado como el nuestro, donde la configuración del estado de las autonomías hace que difícilmente se pueden establecer parcelas estancas para un ejercicio exclusivo por una AAPP y libre de cualquier tipo de actuación por parte de otra. Cuestión distinta es la conveniencia de evitar situaciones de duplicidad idéntica en la prestación de la servicios públicos para una mayor eficiencia administrativa, pero es muy difícil que haya una departamentalización absoluta de las competencias, que por otro lado no siempre es deseable pues, como analizaré más detalladamente, que haya concurrencia competencial no tiene que ser sinónimo de ineficiencia o disfunción si se establecen los mecanismos correctos para un desarrollo efectivo y sostenible desde el punto de vista económico.

### 5.1.1 La formulación de un nuevo marco competencial

La nueva formulación establecida en la ley ha supuesto un importante cambio en el marco competencial fijado por la LBRL, no solo por el nuevo régimen fijado en la LRSAL sino por la legislación autonómica, que no obstante su formulación general, no deja de ser un poco ajena a la realidad imperante en nuestro país.

El sistema de reordenación de competencias de las EELL actualmente vigente en la LBRL tras la reforma operada por la LRSAL se estructura en competencias propias (arts. 7.2, 25.2 y 26 LBRL), competencias delegadas (art. 7.3 y 27 LBRL) y competencias impropias o distintas de las propias (artículo 7.4 LBRL). El estudio detallado de cada una de ellas lo realizaré en el capítulo IV, analizando por vía comparativa el actual régimen establecido, haciendo ahora una simple referencia a los elementos fundamentales del nuevo reparto competencial, que son los siguientes:

-*Competencias propias* (arts. 7.2, 25.2 y 26 LBRL):
Se realiza una reordenación de materias en las que los EELL pueden ejercer competencias, eliminando algunas como la seguridad en lugares públicos, los mataderos, la defensa de usuarios y consumidores, y la gestión de la atención primaria de salud, reduciendo la actuación en servicios sociales y estableciendo un listado tasado de materias, solo ampliable por vía de delegación, con las condiciones que esta delegación implica. Asimismo se exige que cualquier nueva competencia sea atribuida por ley expresa, con memoria económica y dotación de recursos, evitando duplicidades, extremo no exento de polémica por la posible alteración de la competencia autonómica a través de su legislación sectorial, si bien es un tema pacífico que la ley estatal ordinaria no puede "*armonizar*" leyes autonómicas, ni siquiera imponer esas exigencias a futuras leyes estatales, dado el carácter de ley ordinaria que tiene la ley de bases del régimen local. En este sentido, la nota aclaratoria emitida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas señala que la LRSAL no prohíbe el ejercicio por los municipios de competencias en esos otros ámbitos materiales no recogidos en el art. 25.2 de la LBRL. En relación con

los servicios obligatorios del art. 26.1 de la LBRL se producen algunos ajustes por población.

-*Competencias delegadas* (art. 7.3 y 27 LBRL):
Las CCAA pueden delegar competencias en cualquier municipio, siempre que este las acepte, con garantía de financiación por cinco años, previsión presupuestaria anual y cláusula de garantía en el respectivo convenio de delegación. Se incluyen entre las delegables las competencias que la ley acuerda traspasar a las CCAA en enseñanza, sanidad y servicios sociales (art. 27.3.c, d, e LBRL); y también otras ya traspasadas por leyes autonómicas a los municipios como competencias propias.

-*Competencias impropias* (artículo 7.4 LBRL):
La parte central del estudio radica precisamente en el estudio, teórico y práctico, de las competencias impropias, por lo que el análisis detallado lo realizo en el siguiente capítulo, haciendo aquí una referencia genérica para seguir el esquema de la modificación legislativa operada. Simplemente señalar que se consideran competencias impropias aquellas que son distintas de las propias y de las atribuidas por delegación y para cuyo desempeño se requieren una serie de imposiciones como es la verificación de que no se produce riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal y que no hay una ejecución simultánea del mismo servicio público con otras Administraciones, justificado con una serie de informes.

La nueva redacción del art. 25.1 y la eliminación del contenido del art. 28 de la LBRL supone la supresión de las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción y es una de las principales causantes de la merma de la autonomía municipal, que tiene como reflejo una disminución efectiva del ejercicio de actuaciones y servicios por parte de los municipios, al eliminar las "actividades complementarias", estableciendo ahora como alternativa las competencias impropias del art. 7.4 de la LBRL con las limitaciones que las mismas suponen. Por lo demás, hay que destacar que se establece un control en la evaluación de las competencias, pero no con evaluaciones concretas como se venía haciendo hasta ahora, sino a través de la LOEPSF, mediante el refuerzo del contenido de los planes económico financieros (PEF).

Fijado el nuevo sistema, y sin necesidad si quiera de mirar con la perspectiva de estos ochos años, algo ya se vislumbraba evidente y es que este sistema fijado no se ajusta a la realidad municipal, por cuanto cercena su autonomía local en el ejercicio competencial, que se ve reflejado en la limitación de las competencias de ayuntamientos a favor especialmente de las CCAA y el papel que adquieren las entidades locales supramunicipales en la prestación de servicios, restringiendo la lista de competencias propias del art. 25 y suprimiendo la cláusula general de competencias a los ayuntamientos.

### 5.1.2 El coste efectivo de los servicios

Asociado de forma directa al régimen competencial, entra en juego un nuevo concepto hasta ahora desconocido: el coste efectivo de los servicios.

El preámbulo de la LRSAL le otorgó un apartado concreto señalando que "como medida de transparencia se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios

que prestan las EELL, de acuerdo con criterios comunes, y se dispone su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Esta medida se considera un paso fundamental en la mejora de la información disponible, eliminando asimetrías, para la toma de decisiones de los ciudadanos y de la Administración, y contribuirá de forma permanente al aumento de la eficiencia. En este sentido, con la publicación agregada de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las EELL el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contribuye a garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con el artículo 7 de la LOEPSF".

El artículo 116 ter de la LBRL introducido por la LRSAL contienen determinados criterios básicos relativos al coste efectivo de los servicios prestados por las EELL, estableciendo que todas ellas calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

Por Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales[162] se desarrolló el mandato previsto en la LBRL, estableciendo los principios y directrices para su cálculo. La finalidad del coste efectivo es básicamente determinar qué le cuesta a la Administración la oferta de servicios públicos y medir y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos utilizados para ello y homogeneizar la información relativa al coste de los servicios entre las EELL, para su posterior comparación y su uso como herramienta de análisis. Al establecerse como una obligación anual, se pretende llevar a cabo un control de eficiencia en la utilización de los recursos públicos a través del conocimiento del coste de sus servicios públicos, si bien hay que adelantar que no es un sistema de costes completos y no permite una comparación concreta entre municipios por cuanto no tiene en cuenta las singularidades de cada uno de ellos como puede ser la densidad de población u otras análogas.

No obstante, y dada la repercusión económica que tiene el coste efectivo en el desempeño competencial, su desarrollo detallado lo haré en el capítulo VI al analizar los factores económicos que determinan y limitan el ejercicio de las competencias municipales.

### 5.2 Racionalización de la estructura administrativa local

Al analizar en el capítulo II la delimitación competencial en el Estado español y la problemática de la planta local derivada de la estructura territorial de nuestro país, ya se vislumbraba de forma clara que era –y sigue siendo– uno de los principales problemas del mundo local. Ahora bien, si uno de los aspectos determinantes de la LRSAL fue trasladar la necesidad de hacer una profunda revisión en la racionalización de la estructura administrativa por entender que era uno de los principales problemas para el correcto ejercicio competencial de los EELL y una eficiente y eficaz estructura administrativa, lo

[162] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-11492

cierto es que el paso del tiempo está poniendo de manifiesto cómo el planteamiento global que se hizo en la ley ha dado muy poco fruto práctico en la realidad.

En el preámbulo de la LRSAL, la referencia a los criterios de racionalización de la estructura administrativa está de forma diseminada en varios tipos de iniciativas, destacando las relativas al fomento de fusión de municipios, refuerzo del papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes, reconsideración de las mancomunidades, pérdida de personalidad jurídica de las entidades de ámbito inferior al municipio y redimensionamiento del sector público local.

Sin embargo, tras 8 años de vigencia de la reforma operada, quizá este es uno de los mayores fracasos de la misma. Al analizar el informe CORA y su evolución, sin perjuicio de que no he incidido en los aspectos de la AGE y de la Administración de las CCAA, lo cierto es que a nivel ministerial sí se puede decir que la disminución de las estructuras administrativas ha tenido mayor reflejo. Pero si nos centramos en la Administración local, estas medidas concretas no han resultado todo lo satisfactorias que se pretendía. Voy a analizar los aspectos más relevantes que en materia de racionalización se plantearon en la ley y las principales consecuencias prácticas producidas y reflejadas en datos concretos tras más de ocho años de vigencia.

### 5.2.1 Fomento de la fusión de municipios

Uno de los objetivos vertebrales de la reforma local se basó en la fusión de municipios como solución estrella al problema de la tan fragmentada planta local, favoreciendo la asociación voluntaria de estos en aras a la reducción del número de pequeños municipios existentes, sin embargo, la medida no ha producido los efectos pretendidos. Hay que señalar que la ley prevé, mediante la reforma del art. 13 de la LBRL, los convenios de fusión como el nuevo instrumento para incentivar esta medida, figura inicialmente no prevista en el anteproyecto, ya que en el primer borrador se optaba por el modelo de fusión imperativa u obligatoria de ayuntamientos como ocurriera en otros países europeos. Este artículo fija el régimen para la fusión y lo que la misma conlleva.

En la redacción final, el preámbulo de la LRSAL establece que “por primera vez se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios de forma que se potencie a los municipios que se fusionan, ya que contribuyen a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal. Entre estas medidas de incentivo se encuentran el incremento de su financiación, la preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones, o la dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional. Además, si se acordara entre los municipios fusionados, alguno de ellos podría funcionar como forma de organización desconcentrada, lo que permitiría conservar la identidad territorial y denominación de los municipios fusionados, aunque pierdan su personalidad jurídica. Por último, estas medidas de fusiones municipales incentivadas, que encuentran respaldo en la jurisprudencia constitucional (STC 103/2013, de 25 de abril), supondrán que los municipios fusionados percibirán un aumento de la financiación en la medida en que los municipios de menor población recibirán menos financiación”.

Desde luego, sobre el papel, parecía que los incentivos que se introducían en la ley iban a producir un movimiento muy apetecible para los municipios pequeños y con dificultades de gestión, sobre todo aquellos que se habían visto afectados por la despoblación; sin embargo, parece que las medidas de racionalización de la LRSAL no están dando el fruto esperado, pues más que tender a estas medidas de fusión o asociacionismo que pretendieron las reformas legislativas, la realidad ha demostrado que no se han producido.

Si se consultan los últimos datos del INE[163] sobre las modificaciones en los municipios y vamos analizando año por año desde 2014, se entiende que lo deseable o la natural evolución de la situación tras las medidas adoptadas en la LBRL debieran haber sido una tendencia a la reducción de municipios mediante agrupaciones municipales, constitución de mancomunidades o medidas similares. Sin embargo, desde 2014 no se han suprimido municipios, sino que se han producido segregaciones, aumentando el número de nuevos municipios. Los datos globales ya los he analizado al abordar el problema de la planta local, refiriéndome ahora simplemente a la fusión. En este sentido, se puede observar cómo desde el año 2015 al año 2021 solo hay una fusión de municipios en 2017: se produce la agrupación de municipios de Cerdedo-Cotobade (provincia de Pontevedra), desapareciendo los municipios individualmente considerados. El precedente inmediato fue en 2013, con la unión de dos municipios gallegos (Oza-Cesuras), previo a la entrada en vigor de la modificación de la LRSAL. Desde luego para ser la medida estrella poco brillo ha tenido. Por el contrario, se observa como el número de municipios creados ha ido aumentando (6 en 2015 y 7 en 2018).

Los anteriores hechos, más allá de constituir simples datos, suponen el reflejo de la realidad española, y es que por más incentivos fiscales, económicos o de diversa índole que se pretendan otorgar no están por encima del arraigo y la identidad de los pueblos, férreos en la esencia propia de lo que han sido y son desde años y sin que sus vecinos quieran ver modificada esa esencia natural que les caracteriza. Otro dato a tener en cuenta, y que probablemente ha dificultado este desarrollo, es la propia reticencia de las CCAA. Es interesante el planteamiento crítico que realiza Bethencourt Rodríguez[164] donde junto a esta postura de las CCAA añade como probables motivos del fracaso de la medida el hecho de que los beneficios de carácter económico establecidos en la reforma, como ya fue criticado por parte de la doctrina, no son lo suficientemente potentes para aventurarse en un proyecto de fusión: un incremento en un 0,10 del coeficiente de ponderación que se aplica para determinar la participación de los municipios en los tributos del Estado; una financiación mínima basada en la suma de la financiación mínima que percibía cada ayuntamiento antes de la fusión; la prohibición de reducir el esfuerzo fiscal; la acumulación de las compensaciones por el Impuesto sobre Actividades Económicas; la dispensa sobre la prestación de nuevos servicios mínimos que se puedan producir por el aumento poblacional, y la preferencia (retórica) durante cinco años para la asignación de subvenciones, convenios, planes etc. Con la lectura de estos preceptos se puede ver que

[163] Datos obtenidos del INE: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736177031&menu=ultiDatos&idp=1254734710990

[164] Así lo pone de manifiesto BETHENCOURT RODRÍGUEZ, Víctor: "*El fracaso de los convenios de fusión de municipios".* En el blog del Instituto de derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid. Artículo publicado el 29 de enero de 2020. https://www.idluam.org/blog/el-fracaso-de-los-convenios-de-fusion-de-municipios/

lo que busca asegurar la reforma es que la situación del nuevo municipio no empeore tras la fusión, pero ni de lejos parece que sean beneficios que supongan una ventaja de una entidad considerable como para plantearse afrontar el futuro incierto de un proceso de fusión. Unido a lo anterior, teniendo en cuenta que el prisma desde el que se elaboró la LRSAL fue el de la estabilidad presupuestaria y la reducción del déficit, de haberse realizado una adecuada evaluación *ex ante* de la norma se podría haber concluido que la premisa de la que partió la reforma –fusionar municipios mejora la eficiencia y reduce el gasto– se ha demostrado errónea. Algunos estudios no han encontrado diferencias significativas entre el gasto por habitante de los municipios pequeños y los grandes o, en otras palabras, no ha quedado comprobado que la fusión de municipios genere economías de escala. Asimismo, los problemas de seguridad jurídica ocasionados por la falta de un procedimiento claro, sumado a las incoherencias que ha añadido la reforma sin duda ha influido también de forma directa.

Por lo demás hay que destacar que en 2021 se ha iniciado un nuevo proceso fusión de municipios que lejos de pasar desapercibido, lo que sería connatural a las medidas legislativas establecidas, ha tenido una fuerte repercusión mediática. Es la producida entre los municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena, cuya tramitación no ha estado exenta de polémica, no solo por el ajustado porcentaje en la votación de los vecinos, sino por la denominación resultante para el municipio, entre otros aspectos. Según los datos que se barajan, tras la consulta celebrada el 20 de febrero de 2022, una vez que fue autorizada por el Consejo de Ministros el 8 de noviembre de 2021, el proceso de unión culminaría en 2031 con el nuevo municipio, que contaría con una población de unos 64.000 habitantes, siendo el tercero más grande de la región, tras Badajoz y Cáceres, y superando a Mérida[165]. Esta fusión y su reflejo en los medios de comunicación es la prueba evidente de la controversia y excepcionalidad que produce una fusión de municipios en los términos legalmente plateados. Así las cosas, está claro que esta medida de racionalización no llega al aprobado en el examen: una fusión y otra en tortuoso camino de producirse frente a la continua proliferación de segregaciones y nuevos municipios, lo que evidencia que es necesario abordar otro tipo de medidas para la revisión de la planta local, o si se aborda la fusión, ha de plantearse en otros términos.

### 5.2.2 La revisión de las mancomunidades

Las mancomunidades también se ven afectadas por cuanto la finalidad de la reforma en su día operada es reconducir o incluso disolver las mancomunidades creadas, sin que efectivamente hayan respondido a los fines perseguidos con su creación, orientando sus competencias exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos.

No obstante hay que decir que incluso hay que "agradecer" la redacción final de la LRSAL que afecta a estas entidades por cuanto en la tramitación parlamentaria del texto, en las dos primeras versiones del mismo, eliminaba la posibilidad de que los municipios

[165] Ver el análisis que hace de la materia DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica: "*Fusión de municipios y lucha contra la despoblación (a propósito del caso de Don Benito y Villanueva de la Serena".* Instituto de derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid. Artículo publicado el 17 de diciembre de 2021 en la Revista de Estudios Locales. https://www.revistacunal.com/actualidad/12217-fusion-de-municipios-y-lucha-contra-la-despoblacion-a-proposito-del-caso-de-don-benito-y-villanueva-de-la-serena

cuyas competencias hubieran sido asumidas por las diputaciones provinciales, cabildos o consejos insulares conforme a lo establecido en el art.26.3, pudieran integrarse en una mancomunidad ya existente, o crear mancomunidad nueva, a lo que en la tramitación se añadió que tampoco los municipios podrían pertenecer a mancomunidades entre cuyas finalidades se encontrase la prestación de servicios asumidos por la entidad provincial, en el afán incesante del legislador de que sean las diputaciones las que gestionen las competencias de los pequeños municipios, limitando su capacidad de gestión y autonomía. Finalmente, estas previsiones desaparecieron del texto definitivo donde la referencia a las mancomunidades se reflejó en la disposición transitoria undécima de la LRSAL, que establecía que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, las mancomunidades de municipios deberán de adaptar sus estatutos a lo previsto en el art. 44 de la LBRL, para no incurrir en causa de disolución. Las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los arts. 25 y 26 de la LBRL, añadiendo el régimen de tramitación y consecuencias del expediente de disolución.

Abordar si en el plazo de los seis meses todas las mancomunidades existentes en España realizaron esa adaptación es un dato que no puedo facilitar, pues en el registro de entidades locales únicamente se reflejan las variaciones producidas relativas a inscripciones, cancelaciones, incorporaciones y separación de municipios y fines, aunque no puedo evitar pensar que es altamente improbable que no a los seis meses, sino a los ocho años, se haya producido de forma global esa modificación estatutaria; lo que sí puedo analizar es si desde la entrada en vigor de la ley ha habido algún cambio significativo en relación con estas entidades. En este sentido y como analicé al abordar la planta local, se ha producido un paulatino descenso del número de mancomunidades en nuestro país. Así en el año 2010 había un total de 1.024 mancomunidades, pasando a 996 en el año 2015 y la última cifra publicada es la de 856 mancomunidades a 1 de enero de 2021. Analizados de forma aislada los datos, sí pudiera entenderse que se ha producido cierta racionalización en lo que a estas EELL se refiere, si bien, si se estudia paralelamente a la evolución de todo tipo de EELL se observa cómo han proliferado otras EELL que no se encuadran dentro de ninguna de las categorías "clásicas", habiendo pasado de 4 en el año 2003 a 49 en el año 2020, destacando en este grupo la figura de los consorcios, ente instrumental por excelencia, cuyo número ha ido en aumento. Lo que también es difícil de analizar es si efectivamente, derivado del cambio de planteamiento de la LRSAL, las competencias a desarrollar por las mancomunidades se limitan únicamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos, pues sin duda eso se puede controlar de alguna manera con la nueva creación de dichas entidades, mediante el análisis y control de la configuración de sus estatutos, pero no en las mancomunidades ya creadas.

Por último, otro dato a tener en cuenta para tener una visión global actualizada de los movimientos que se producen con estas entidades es precisamente sus últimas variaciones reflejadas en el Registro de Entidades Locales[166], donde se observa que desde el 1 de diciembre de 2021 y hasta el 1 de julio de 2022, se han producido 7 nuevas inscripciones

[166] Consulta de los datos detallados: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/variaciones_registro.html

de mancomunidades y 6 cancelaciones, por lo que hay un ligero aumento. Por otro lado, se han producido 11 resoluciones de modificaciones las cuales suponen 5 separaciones y 7 incorporaciones de municipios. Estos datos, que no obedecen necesariamente a los aspectos buscados por la reforma legislativa de 2013, igual pueden ayudar a pensar y valorar si el planteamiento realizado sobre las mancomunidades en la LRSAL supone realmente una medida racionalizadora de la planta local, por cuanto no parece –si esa era la intención– que se haya producido una disminución significativa. Igual, visto con perspectiva y atendiendo a las necesidades reales de los municipios pequeños integrantes de estas mancomunidades y no solo a criterios económicos de eficiencia, puede resultar más operativo a efectos prácticos para esos pequeños municipios no optar por la fusión (que hemos visto que nada gusta) y valorar la potenciación de las mancomunidades de municipios, con mayor poder de gestión de los servicios públicos, en lugar de limitar su configuración a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos, ampliando de este modo su poder de gestión y decisión. Esta opción puede igual ser más atractiva para evitar la existencia de un número tan elevado de pequeños municipios, pues quizás con esta forma asociativa dichos municipios no ven agredida su identidad.

### 5.2.3 Pérdida de personalidad jurídica de las entidades de ámbito inferior al municipio

Uno de los aspectos quizá más radicales de la reforma del régimen local ha sido precisamente el relativo a la pérdida de personalidad jurídica de las entidades de ámbito inferior al municipio (EATIM). A pesar de la relevancia que a mi juicio tiene una medida de este calado, el preámbulo de la LRSAL nada dice en esta materia, sino que tenemos que ir a su artículo siete para ver la introducción en la LBRL del artículo 24 bis, donde se establece que "las leyes de las CCAA sobre régimen local regularán los entes de ámbito territorial inferior al municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes, estableciendo la necesidad de que el ayuntamiento afectado sea oído y limitando la creación de este tipo de entes únicamente cuando resulte la opción más eficiente para la administración desconcentrada". En la actual redacción del art. 3.2 de la LBRL se omite la referencia a las EATIMES.

Como señala Martín Pallarés[167] en línea con la racionalización pretendida, el legislador ha optado tanto por reducir el número de entidades locales menores existentes como por degradar su significación jurídica y política, al privarle de su caracterización como entidad local con personalidad jurídica propia, diferenciada del municipio en el que se incardina. Con ello se ha pretendido engrosar la nómina de entes y entidades suprimidas como consecuencia de los efectos benéficos de la nueva regulación "racionalizadora", a la par que se lograba a costa de unos "sujetos" con escasa fortaleza política y administrativa, y por ende con escaso coste político. Se ha obviado la heterogeneidad de

[167] MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis: "*La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: esperando a Godot".* Cuadernos Manuel Giménez Abad. Nº 7. Pág. 70-82. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Junio, 2014. Pág. 76.

las realidades sociales a las que dan expresión jurídica y política, se ha olvidado el potencial representativo que en una hipotética reforma de la planta municipal podía tener su tradicional configuración jurídica, y se ha establecido un criterio exclusivamente burocrático para proceder a la posible supresión de las preexistentes a la ley, desconociendo las ajustadas previsiones autonómicas al respecto. Si bien, tras el reiterado Dictamen del Consejo de Estado, se difiere su concreta regulación a las leyes de las CCAA, la LRSAL altera sustancialmente la naturaleza jurídica de este tipo de entidades, de forma que la nueva redacción del artículo 3.2 LBRL las despoja de su condición de entidad local y el nuevo artículo 24 bis las configura como "forma de organización desconcentrada" del municipio, condicionando su creación a resultar ser la opción más eficiente de conformidad con la LOEPSF. No obstante, de forma un tanto tortuosa, se establece un doble régimen jurídico en función de que se trate de entidades locales menores preexistentes a la entrada en vigor de la ley o de nueva creación. De esta forma, en virtud de la disposición transitoria cuarta, las existentes previamente mantendrán su personalidad jurídica propia y su consideración como entidad local, y las de nueva creación se someterán al nuevo régimen jurídico derivado de su nueva caracterización jurídica.

Comparto la tristeza que se desprenden de las palabras de Pallarés por cuanto no deja de obviar la reforma una realidad local arraigada, sustrayendo a dichas entidades su propia esencia y personalidad jurídica por exclusivos criterios económicos, pues si bien se mantiene la personalidad jurídica de las existentes a 2013, establece unos requisitos complejos que no todas han podido mantener para su subsistencia en los términos en su día constituidas. La finalidad no es otra que reducir su proliferación y abocar a su paulatina desaparición, pues efectivamente el número de estas entidades es muy elevado, pero no es justo hacerlo a cualquier precio.

Ahora bien, ¿ha merecido la pena a efectos de racionalización administrativa una medida tan drástica? La respuesta a mi juicio, una vez más, es negativa. El número de EATIMES en el año 2010 era de 3.722 y en 2015, tras un año de vigencia de la LRSAL, el número era de 3.714, es decir, 8 menos, que sobre una base de casi cuatro mil es un dato prácticamente insignificante. Los datos posteriores tampoco son relevantes por cuanto en 2020 el número era de 3.689, es decir, una reducción de 25 EATIMES en cinco años, que supone un 1,48% en términos porcentuales, lo que claramente no se traduce en una efectividad de la medida. A estos datos hay que añadir las últimas actualizaciones realizadas por el Registro de Entidades locales[168], donde se advierte como desde el 1 de diciembre de 2021 y hasta el 1 de julio de 2022 se ha inscrito una EATIM en la provincia de Málaga y se han cancelado dos, una vez más, datos que apenas tienen repercusión alguna como medida de racionalización. Por ello cabe pensar que quizá alguna medida alternativa a la privación de su personalidad jurídica como reclamo a una racionalización administrativa, en una futura reforma local, obedezca más no solo a la naturaleza propia de estas entidades, permitiendo que conserven la esencia de su personalidad jurídica, sino que el fomento de otras posibles formas asociativas u otras medidas de índole más constructivo den un resultado más favorable que los obtenidos hasta ahora.

[168] Consulta de los datos detallados: https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/registro_eell/variaciones_registro.html

### 5.2.4 Renovado y reforzado papel de las diputaciones provinciales

En contraposición a la merma de la capacidad de gestión de las mancomunidades y de la eliminación de la personalidad jurídica de las EATIMES, las diputaciones provinciales han salido ganando con la reforma, pues han visto aumentada su esfera competencial respecto a los servicios de los municipios de menos de 20.000 habitantes con la fórmula de la "gestión coordinada o integrada", donde la delimitación territorial, a día de hoy, aún no ha podido ser explicada ni justificada de una forma coherente. Ahora bien, en honor a la verdad y dado que requiere el consentimiento expreso del municipio afectado, frente a la redacción inicial que no contenía esta previsión, el ámbito de actuación no ha desplegado todos los efectos en su día planteados. No es objeto de este estudio el análisis de las diputaciones, pero es necesario hacer una breve referencia a las mismas por cuanto afecta de forma directa al ámbito competencial de los municipios de menos de 20.000 habitantes.

El preámbulo se establece que "otra de las medidas adoptadas en la ley es la de reforzar el papel de las diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a estas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las CCAA, de los procesos de fusión de municipios".

En este sentido, la nueva redacción del art. 36.1 de la LBRL aumenta las competencias propias de las diputaciones, cabildos y consejos insulares, atribuyéndoles la asunción de servicios de tratamiento de residuos de municipios de menos de 5.000 habitantes y de extinción incendios de menos de 20.000, salvo que los estuvieran prestando; la gestión coordinada de servicios locales de municipios de menos de 20.000 habitantes; la coordinación de planes económico-financieros; la asistencia a municipios de menos de 20.000 habitantes en servicios recaudación tributaria y gestión financiera; la prestación de servicios de Administración electrónica y de contratación centralizada a municipios de menos de 20.000 habitantes; y el seguimiento de costes efectivos de los servicios prestados por los municipios.

Es patente la finalidad de la modificación legislativa potenciando la posición institucional de las diputaciones provinciales con la asunción de nuevas competencias, sin perjuicio de ser conocedores, como ya analicé, de que muchas formaciones políticas cuestionan el papel de este ente dentro de la estructura territorial española. Ahora bien, como señala Carbonell Porras[169] cabe reflexionar sobre si efectivamente, de resultas de la reforma operada por la LRSAL, se ha producido una recuperación de la posición institucional de

[169] CARBONELL PORRAS, Eloísa: "*Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional".* VV.AA. Dirigido por FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo: Anuario del Gobierno Local. 15/16. "Nuevas exigencias locales: servicios públicos, economía colaborativa, la provincia. La LRSAL tras las sentencias del Tribunal Constitucional. Págs. 105-149. Institut de Drec Public. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2016. Págs. 147-149.

la provincia como entidad local, que es la principalmente cuestionada. En primer lugar señala, en relación con las entidades equivalentes a las diputaciones provinciales, que solo la comarca (u otras entidades que agrupen varios municipios que se creen legalmente) pueden tener tal condición y aquellas CCAA con una organización territorial propia pueden llevar a cabo un nuevo reparto de atribuciones potenciando a esas "entidades equivalentes", por lo que desde esta perspectiva entiende esta autora que no se ha llevado a cabo ningún reforzamiento de la posición institucional de las diputaciones, sino todo lo contrario; se ha abierto la puerta a su desmantelamiento. Y, en segundo lugar, la reformada LBRL ha incluido en principio nuevas competencias de las diputaciones provinciales (y de las entidades equivalentes), sin embargo, la novedad de estas nuevas atribuciones es más aparente que real, pues constituyen concreciones de sus funciones generales vinculadas con la asistencia y cooperación a los municipios y prestación, en su caso, de servicios supramunicipales. Y que debería posibilitarse que cada CCAA organice los llamados gobiernos locales intermedios como considere oportuno.

Sea como fuere, desde luego la ley apostó por ese reforzamiento de las diputaciones provinciales, sin perjuicio de que la figura en sí no esté exenta de cierto cuestionamiento jurídico y político en su formulación. Al igual que otros muchos aspectos de la esfera local, estará por ver si en un futuro planteamiento de una reforma de la Constitución se plantea abordar la posición jurídica de la provincia.

### 5.2.5 Redimensionamiento del sector público local

Una de las modificaciones más relevantes de la LRSAL son las medidas que se establecen para el redimensionamiento del sector público local con la finalidad de evitar la proliferación de entes instrumentales y con el enfoque, nuevamente, en criterios estrictamente económicos al poner el punto de atención en el cumplimiento o no de los planes económicos-financieros o planes de ajuste, como claramente se desprende del texto legal y viene recogido en la disposición adicional 9ª de la LBRL.

En efecto, la intención se plasma claramente en el preámbulo de la LRSAL al señalar que "se incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración. Los antecedentes inmediatos de la reestructuración del sector público local son los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las Entidades Locales de 7 de abril de 2010 y de 25 de enero de 2012. El primero, más genérico, definido como acuerdo marco con las EELL sobre sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013, establecía la aprobación por parte de dichas entidades de un plan de racionalización de las estructuras de sus respectivos sectores públicos, administrativos y empresariales, con el objetivo de mejorar la eficiencia y reducir el gasto público. El segundo, definido como acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público gestionado por el mismo, perseguía disciplinar la actividad de las Administraciones públicas sin menoscabo de la calidad de los servicios que prestan. Para ello consideraba como eje principal las medidas de reducción de la dimensión del sector público local, lo que implicaba la necesidad de controlar su actividad

y racionalizar su organización. En ese contexto, se trata de impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las EELL cuando estén sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste. En cuanto a las existentes que se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento, y, si este no se produce, se deberá proceder a su disolución. Por último, se prohíbe, en todo caso, la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir unidades controladas por otras, que, a su vez, lo estén por las EELL. Esta prohibición, motivada por razones de eficiencia y de racionalidad económica, obliga a la disolución de aquellas que ya existan a la entrada en vigor de la presente norma en el plazo previsto. Por otra parte, se introducen nuevas medidas dirigidas a la racionalización organizativa e integración coordinada de servicios que, junto a las ya previstas en el artículo 21 de la LOEPSF, deberán incluirse en los planes económico-financieros de las EELL".

Dentro de este marco global fijado por la ley en la DA 9ª convergen muchas medidas, todas ellas claramente destinadas a evitar la proliferación de entes instrumentales, destacando entre las medidas el papel preponderante de los convenios sobre los consorcios, la preferencia de la gestión directa de los servicios públicos través de las propias entidades locales, limitando la gestión mediante sociedades mercantiles solamente cuando se acredite que es una forma más sostenible y eficiente que la gestión directa, el establecimiento de límites al rescate financiero de las entidades dependientes o la eventual disolución de las entidades que no se encontrasen en equilibrio financiero.

Como analizan Bueso Guirao y Pérez Mira[170], la LRSAL busca la reordenación del sector público desde una doble perspectiva: por un lado reducir la dimensión del sector público empresarial y por otro reducir su actividad y su organización, mediante la privatización de la gestión de los servicios y la subsidiariedad de la actuación pública en cuanto a la iniciativa económica. Comparto con estos autores que la DA 9ª propone una regulación que parece más destinada a suprimir el sector público local que a redimensionarlo. Tampoco es coherente con el principio de sostenibilidad financiera que preside el conjunto de las reformas, pues la supresión indiscriminada de sociedades en funcionamiento y solventes puede generar serios problemas económicos, añadiendo que no es posible actuar con carácter de subsidiariedad en el sector y pretender que se tengan siempre resultados positivos. Por ello critican que la regulación bajo el pretendido amparo de la estabilidad presupuestaria está clara e injustificadamente destinada a suprimir muchas sociedades o dificultar su funcionamiento, con independencia de su sectorización o no, o de su solvencia patrimonial o viabilidad económica, con el resultado último de favorecer la prestación de los servicios directamente por las corporaciones locales o mediante su externalización a través del sector privado en virtud del principio de subsidiariedad. La experiencia ha demostrado que el sector público es absolutamente necesario por ser vertebrador y garante de la satisfacción de distintos servicios como el de la vivienda social, al que el sector privado solo se asoma en situaciones de crisis. Y aun partiendo de la regulación excesivamente restrictiva que fija la ley, de la propia norma no puede deducirse que vaya a suponer sin más la desaparición inmediata de todo tipo de sociedades, pues la medida distingue cuanto menos en su regulación, entre las sociedades

[170] BUESO GUIRAO Enrique y PÉREZ MIRA Juan Manuel: "*Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)".* Dykinson. Madrid, 2016. Pág. 153-155. En las páginas siguientes los autores hacen un análisis pormenorizado de las medidas introducidas y crítica a las mismas.

que prestan servicios locales y aquellas que realizan actividades económicas, también entre las que son de primer escalón (las constituidas y participadas por la Administración matriz directamente) y las de segundo escalón (las constituidas o participadas por entes dependientes de dicha administración y crean una nueva), distinción que no es del todo pacífica.

Ahora bien, ¿se ha producido de forma efectiva dicho redimensionamiento en estos años? Dejando al margen la figura de los consorcios, que analizo en el siguiente epígrafe, la efectividad de la reforma depende de las aspiraciones que se tuvieron desde el origen. Que el sector público instrumental estaba en números desorbitados era una realidad y lo cierto es que en términos generales ha habido un ligero descenso, lo cual no era difícil con el número de base que se manejaba. Ahora bien, las pretensiones reformistas eran más ambiciosas y si bien el número de entes instrumentales en estos 8 años a penas se ha reducido, lo cierto es que sí se ha conseguido frenar el crecimiento que se había producido en los años anteriores a la LRSAL.

De los datos actualmente publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública[171], en el Informe sobre el Sector Público Local a 30 de junio de 2022 se analiza la evolución del sector público local (OOAA, EPE, consorcios, sociedades, fundaciones, asociaciones y comunidades de usuarios) en el período 1996-2021, señalando el informe que se distinguen dos fases en la evolución del sector público local: una primera hasta 2009 caracterizada por la expansión del sector, en la que crece de forma considerable el número de entes dependientes, aumentando en este periodo un 65,2%; y una segunda fase a partir de 2010 de reducción progresiva, acumulando un descenso hasta 2021 del 34,2% y situándose en número de entes dependientes en niveles análogos a los de 1997. En esta información se consideran todos los entes participados por las entidades locales y de los que se presume su dependencia, aunque de algunos de ellos no se conozca con certeza dicha vinculación (a 31 de diciembre de 2021, un total de 1.155 entidades participadas). Los datos a 2013 se totalizaban en 5.368 entes integrantes del sector público local, por entidades dependientes. Si nos fijamos en el período desde la vigencia de las modificaciones operada por la LRSAL, se ha ido produciendo un ligero descenso que se observa en este cuadro:

| AÑO | OOAA | EPE | Consorcios | Sociedades | Fundac. | Asoc. | Com. usuarios | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **2013** | 1.156 | 55 | 630 | 2.003 | 828 | 649 | 47 | 5.368 |
| **2014** | 1.092 | 53 | 575 | 1.910 | 788 | 633 | 49 | 5.100 |
| **2015** | 1.031 | 54 | 565 | 1.828 | 782 | 641 | 50 | 4.950 |
| **2016** | 996 | 55 | 544 | 1.793 | 772 | 659 | 50 | 4.869 |
| **2017** | 950 | 56 | 539 | 1.746 | 766 | 661 | 50 | 4.768 |
| **2018** | 904 | 57 | 527 | 1.689 | 762 | 663 | 50 | 4.652 |
| **2019** | 866 | 55 | 499 | 1.549 | 752 | 664 | 51 | 4.436 |
| **2020** | 838 | 55 | 492 | 1.534 | 750 | 661 | 51 | 4.381 |
| **2021** | 789 | 54 | 483 | 1.509 | 742 | 660 | 51 | 4.288 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Informe sobre el Sector Público Local a 30 de junio de 2022. https://www.hacienda.gob.es/CDI/Inventario/InformacionEELL/Sectorpublicolocal-30062022.pdf

[171] https://www.hacienda.gob.es/es ES/CDI/Paginas/Inventario/InformacionEELLs/InformeSectorPublicoLocal.aspx

Del análisis de la tipología de los entes dependientes que integran el sector público local, se desprende que más de la mitad son sociedades y organismos autónomos, siendo las primeras un 35,3% del total y los segundos un 18,2%; el resto lo constituyen fundaciones (17,3%), asociaciones (15,6%), consorcios (11,1%), y una parte residual de entidades públicas empresariales (1,3%) y de comunidades de usuarios (1,2%).

Como se observa, el número sigue siendo elevadísimo, pero lo cierto es que aunque no se ha producido un descenso considerable de entes, lo que sí se ha frenado es la evolución ascendente que existía, si bien personalmente creo que esto no se puede considerar un logro de las medidas establecidas en la LBRL por cuanto no ha obtenido esos efectos de racionalización pretendidos.

### 5.2.6 La nueva configuración de los consorcios

Dentro de estas medidas de redimensionamiento, mención aparte ha de tener la figura de los consorcios, ente instrumental por excelencia. No pretendo hacer aquí un estudio de los consorcios, pues en una materia de gran complejidad y que se ha visto afectada tanto por la modificación de la LRSAL como por la LPACAP y LRJSP, sino simplemente abordar los aspectos principalmente afectados por la modificación de la LBRL. Como analiza Galán[172], la modificación operada por la LRSAL introduce una nueva regulación de los consorcios por una doble vía: a) mediante la modificación de la LBRL, con medidas aplicables a los consorcios legales; b) mediante la modificación de la derogada LRJPAC que posteriormente se vería afectada por la LPACAP. A esta normativa hay que añadir modificaciones parciales operadas por otras leyes.

Señalar, no obstante, que el texto final de la LRSAL establece una aplicación más flexible de la inicialmente prevista, principalmente tras la introducción de algunas modificaciones durante la tramitación del proyecto de ley en las Cortes. De esta forma la LRSAL, además de la referencia al redimensionamiento de la DA 9ª de la LBRL, modifica la LRJPAC para incluir una nueva DA 20ª, que establece el régimen jurídico de los consorcios, donde la principal novedad en nuestro ordenamiento jurídico estriba en la obligación de adscripción de los consorcios a una AAPP.

Las medidas de redimensionamiento del sector público local, dentro de la disposición adicional novena de la LBRL, inciden en la configuración de los consorcios en los siguientes términos[173]:
-Las EELL no podrán adquirir, constituir o participar en la constitución, directa o indirecta de nuevos consorcios durante el tiempo de vigencia de su plan económico-financiero o plan de ajuste.

[172] GALÁN GALÁN, Alfredo: "*El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción".* Anuario de Derecho Municipal 2014. Págs. 85 a 104. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2015. Págs. 86-87.
[173] Resumen realizado del análisis realizado por GONZÁLEZ BUSTOS, Mª Ángeles: "*El nuevo reto de los consorcios".* Dentro de la obra colectiva "La reforma del régimen local. Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Dir. QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Págs. 519-544. Tirant lo Blanch. Valencia. 2014. Pág. 542.

- Los consorcios que desarrollen actividades económicas, estén adscritos a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a una EELL o sus OOAA y se encuentren en desequilibrio económico, tendrán un plazo de dos meses desde el 31 de diciembre de 2013 para aprobar un plan de corrección o de saneamiento de dicho equilibrio.
- Si el consorcio no aprobara el plan o no cumpliera con los objetivos de corrección antes del 31 de diciembre de 2014, será disuelto.
- Los consorcios vinculados o dependientes de EELL a efectos del Sistema Europeo de Cuentas no podrán constituir ni participar en la constitución, ni adquirir nuevos entes de cualquier tipología.
- Los consorcios que a la entrada en vigor LRSAL no estén en situación de superávit o, equilibrio o resultado positivo de explotación, y estuvieran controlados exclusivamente por unidades adscritas, vinculadas o dependientes, a efectos del Sistema Europeo de Cuentas, de una EELL del art. 3.1 de la LBRL, deberán pasar a estar adscritos, vinculados o dependientes directamente a la EELL correspondiente, ser disueltos, o transmitidas las participaciones por la unidad dependiente en el plazo de 3 meses.

Ahora bien, siendo el número de consorcios un dato muy elevado en el ámbito local, como hemos podido ver al analizar la planta local, ¿han supuesto estas medidas de la LRSAL una reducción de los mismo en aras al redimensionamiento planteando? La respuesta va en la línea al resto de los entes instrumentales cuya evolución he analizado en el epígrafe anterior, donde se observa una tímida reducción sin que la misma pueda considerarse un logro legislativo, probablemente por la operatividad que los consorcios tienen en la esfera local.

### 5.3 Transparencia en la gestión pública local

Si en algún aspecto hay que destacar algún logro más llamativo y efectivo en términos generales – no atribuido de forma singularizada a la reforma local– ha sido en materia de transparencia, al César lo que es del César. Ahora bien, no podemos entender que este plus de transparencia se haya debido a actuaciones relacionadas con la LRSAL, sino con las medidas que casi de forma paralela se articularon con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

En lo que afecta a la esfera local, señalar que la transparencia se subordina a las potestades de autoorganización administrativa y bajo el riesgo de la autonomía local de cada ayuntamiento, pese a que la normativa estatal actúa como ley de mínimos y confiere un margen legal para que los EELL faciliten información con mayor garantismo desde su voluntariedad y responsabilidad social, como pone de manifiesto Ruiz-Rico[174], quien además señala que la influencia de la normativa estatal de transparencia y acceso a la información pública afecta negativamente al desarrollo de este derecho en el ámbito local, particularmente respecto de las imprevisiones de las ordenanzas y el régimen de condiciones, excepciones y garantías. En este sentido y sin perjuicio de las disposiciones legales que de una manera más o menos incisiva hacen referencia a la necesidad de una

[174] RUIZ-CHICO RUIZ Catalina: "*Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática".* Tirant lo Blanch. Fundación Democracia y Gobierno Local. Valencia, 2017. Pág. 41. En las páginas 39 a 77 se realiza un análisis legal y jurisprudencia de la transparencia de los entes locales.

mayor transparencia en el ámbito local, la LBRL, desde su redacción inicial, ya exigía en su artículo 69 que las corporaciones locales facilitasen la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Y para ello, el artículo 70 imponía la publicidad de las sesiones plenarias y reconocía el derecho de todos los ciudadanos a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos de la regulación constitucional a la que ya hemos hecho referencia. Por otra parte, su artículo 18.1 e) garantiza el derecho de todos los vecinos a ser informados, previa petición razonada, y a dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la CE. Ahora bien, la forma de interpretar el alcance de esos preceptos es lo que ha evolucionado de forma muy considerable, principalmente por el desconecto de la ciudadanía ante casos de corruptelas producidas en la gestión de los servicios públicos, en la contratación y por un clima de desconfianza ante la forma de actuar de la clase política. A ello se debe añadir que hay aspectos que la LBRL ni si quiera aborda como es el caso de la publicidad activa.

Por ello, los ayuntamientos españoles, sobre los mínimos establecidos en la Ley de transparencia, y el desarrollo que en su caso hayan realizado las CCAA, han aprobado sus ordenanzas que, sin perjuicio de que pueda tener una vertiente negativa sobre la base de que la ley estatal no hace una mayor concreción del contenido de las ordenanzas, lo cierto es que en términos generales se puede decir que el desarrollo realizado en estas por los ayuntamientos ha sido, en la mayor parte de los casos, coherente e incluso ampliada respecto de los mínimos legales establecidos[175], precisamente por lo comentado antes de que la ley establece unos mínimos que la evolución del mundo globalizado en el que nos movemos fuerza a que se vayan aumentando paulatinamente en aras a generar una mayor confianza pública en la ciudadanía.

Circunscribiendo la materia a las modificaciones que en transparencia se ha llevado a cabo por la LRSAL, además del coste efectivo, donde en el preámbulo se configura como una medida de transparencia, aunque yo lo considero más una medida de control de la actividad competencial de los municipios, varios son los aspectos donde el rigor que supone la transparencia en la gestión pública local tiene mayor reflejo y se ha visto reformado con la LRSAL, que son principalmente los relativos a las retribuciones de los cargos públicos y medidas de racionalización del empleo público.

### 5.3.1 Régimen de retribución y dedicación de los cargos públicos

Sin ánimo de ser incisiva en esta materia, pues el mundo de los recursos humanos no deja de ser un océano difícilmente abarcable en unas líneas, quiero señalar simplemente que a

[175] Este es el caso, por ejemplo, del Ayuntamiento de Madrid, donde la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid, de 27 de julio de 2016 no solo impone la obligación de publicar toda aquella información más relevante derivada de su gestión, sino que lo hace superando con creces los estándares mínimos de publicidad activa que vienen exigidos por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Actualmente y tras la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, dentro del Plan Anual Normativo de 2022 del Ayuntamiento de Madrid se encuentra la modificación de la vigente ordenanza para adecuarla a la normativa autonómica.

mi juicio, la clara voluntad política al abordar este tema es fijar unos límites cuantitativos no solo desde el prisma de la racionalización, sino desde la necesaria exposición a la ciudadanía del control que se pretende realizar por el desorbitado número de cargos públicos y las retribuciones que los mismos puedan recibir; no deja de ser una prueba de una pretendida y reclamada transparencia y el motivo, por qué no decirlo, de que esta pretensión inicial de transparencia relativa al control de las actuaciones públicas por parte de los políticos, trascienda a otras esferas no siempre relacionadas con la gestión pública.

Esta materia viene reflejaba en la introducción por la LRSAL del artículo 75bis en la LBRL, relativo al régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de las EELL y el artículo 75 ter sobre la limitación en el número de los cargos públicos de las EELL con dedicación exclusiva, estableciéndose en ambos los criterios de aplicación en función de la población de los ayuntamientos.

Respecto al régimen retributivo, pronto el Estado reguló la materia mediante Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, donde procedió a incluir una nueva disposición adicional nonagésima en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, para incorporar el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, en desarrollo del artículo 75 bis de la LBRL por entender necesario que la Ley de Presupuestos contenga este límite. Esta actualización se hace anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Sobre la introducción de estas medidas, más allá de la finalidad de contención más o menos directa del gasto público, creo que está más orientada a un lavado de imagen de la clase política a través de la pretendida transparencia como piedra angular de la regulación, reflejo de una necesaria plasmación de límites en la esfera local. Ahora bien, igual de deseable sería que las medidas racionalizadoras de los miembros y personal al servicio de los EELL se hiciera en la AGE y en las CCAA, especialmente en el control no solo de los ministerios a crear sino del personal, especialmente eventual, que conforman cada uno de ellos. Una vez más, parece que el foco de atención se pone en los EELL como si estas estructuras administrativas o el personal que las integra fueran las causantes de la existencia de déficit público. No obstante, y dicho esto, comparto los criterios establecidos en esta materia respecto a un control, tanto volumétrico como retributivo, si bien ansío un reflejo similar en las otras AAPP de niveles territoriales superiores.

### 5.3.2 Racionalización del empleo público

Tradicionalmente, cuando se habla de la necesaria racionalización del empleo público dos son las figuras que están en mente de todos: el personal laboral y el personal eventual, y sobre estos dos extremos se pronunció la LRSAL.

En este sentido, se introduce el artículo 103 bis relativo a la masa salarial del personal laboral del sector público local, obligando a las corporaciones locales a aprobar anualmente la masa salarial del personal laboral del sector público local respetando los límites y las condiciones que se establezcan con carácter básico en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, lo que limita la contratación de este personal.

Por otro lado, se introduce un controvertido artículo 104 bis relativo al personal eventual; y digo controvertido porque de los 6 apartados de que consta el artículo en su redacción dada por la LRSAL, los apartados 3 y 4, relativos a la limitación a determinadas EELL o de sus organismos dependientes, según población, de incluir en sus respectivas plantillas personal eventual, fueron declarados inconstitucionales y nulos por Sentencia 54/2017, de 11 de mayo del TC, como ya analicé.

Ambos artículos lo que vienen a establecer es una limitación efectiva de la existencia de estos puestos de trabajo, especialmente respecto de los puestos de trabajo reservados a personal eventual según la población de los municipios, estableciéndose la obligación a las corporaciones locales de publicar semestralmente en su sede electrónica y en el boletín oficial de la provincia o, en su caso, de la CCAA uniprovincial, el número de los puestos de trabajo reservados a este personal eventual. Por lo demás, es preciso en esta materia tener en cuenta la disposición transitoria décima de la LRSAL que establece la aplicación de las limitaciones referidas al número de personal eventual y cargos públicos con dedicación exclusiva en relación con los artículos 75 bis y ter y 104 bis de la LBRL.

Respecto a estas medidas hay que decir que se ha producido un férreo control en la materia, precisamente por esos deberes de publicación de la información que refleje el cumplimiento de los límites legales establecidos y la fijación de la masa salarial por parte de Estado, lo que vuelve a condicionar la actuación de las corporaciones locales pero que desde luego contribuye de una forma efectiva a esta racionalización. Esta es otra de las medidas que, guste más o menos a los municipios y principalmente a sus dirigentes políticos, lo cierto es que ha tenido un efecto directo en la limitación desorbitada que se venía haciendo de la figura del personal eventual que, no obstante, hay que decir que es necesaria su existencia por las especiales características de puestos de confianza en el desempeño de algunas de las funciones de asesoramiento directo a los cargos públicos.

### 5.4 Garantizar un control financiero y presupuestario

Es clara la intencionalidad que se refleja en el preámbulo al señalar que “para lograr un control económico-presupuestario más riguroso, se refuerza el papel de la función interventora en las EELL. De este modo, a partir de ahora, el Gobierno fijará las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las corporaciones locales. Con ello, se viene a cubrir un vacío legal y se hace posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las EELL en términos homogéneos a los desarrollados en otros ámbitos del sector público. Para ello, se contará con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado. Asimismo, con el objeto de reforzar su independencia con respecto a las EELL en las que prestan sus servicios los funcionarios con habilitación de carácter nacional, corresponde al Estado su selección, formación y habilitación, así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves. Este planteamiento supondrá una mayor transparencia en la información económico-financiera de las EELL, lo que contribuirá, sin lugar a dudas, a mejorar la toma de decisiones por los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente. Consecuencia de ello, se estima oportuno clarificar y deslindar el diferente ámbito de

actuación que es consustancial a unas y otras funciones. Así, mientras que las propias del régimen de intervención y fiscalización quedan sujetas a parámetros de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las correspondientes a la actuación del cargo electo quedan basadas necesariamente en aspectos de oportunidad o conveniencia. En la línea de garantizar la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno, la ley también regula el régimen de los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional".

La reforma en materia del control interno local realizada por la LRSAL se focaliza en dos líneas de mejora: el fortalecimiento de la función interventora y la potenciación de la figura del interventor local, estableciendo un nuevo marco jurídico y reforzando su independencia respecto de las autoridades locales correspondientes, siendo el Estado el competente para su selección, formación y habilitación y quien ejerza, en su caso, la potestad sancionadora. Como señala Mata Sierra[176], el hecho de que se reconozca la necesidad de reforzar la independencia del interventor local evidencia la falta de dicha independencia hasta la fecha, y las razones hay que buscarlas en que, hasta la reforma por la LRSAL, los interventores locales dependían orgánica y económicamente de los órganos controlados, sin que dispusieran de medios de coordinación o conformación de criterios de actuación en el ejercicio de sus funciones de control. Todo ello se acentuaba en los ayuntamientos pequeños, en los que la gestión diaria y el control económico coinciden en la figura del secretario-interventor, lo que supone la gestión y su control en la misma persona Por ello, la modificación sustancial introducida por la LRSAL es el cambio de dependencia funcional de la intervención municipal, que pasa a ser de la AGE lo que supone un cambio de modelo de función pública, mucho más objetivo y neutral y con ello más capaz de servir a los intereses generales y hacer efectivo el reconocimiento del "derecho a una buena administración", con apoyo en los principios constitucionales de mérito y capacidad y en las necesarias imparcialidad, independencia, eficacia y coordinación administrativa.

Por lo que respecta a la reforma del control interno es necesario aludir al Real Decreto 424/2017, de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico del control interno en las entidades del Sector Público Local, que trae causa directa de la LRSAL al modificar los artículos 213 y 218 del TRLHL, y encomendar al Gobierno regular sobre los procedimientos de control y metodología de aplicación, con el fin de, entre otros objetivos, se logre un control económico-presupuestario más riguroso y reforzar el papel de la función interventora en las EELL. Hay que señalar que también la disposición adicional séptima de la LRSAL prevé un instrumento de colaboración orientado a facilitar el desarrollo de las funciones de control interno en el sector público local, abriendo la posibilidad de que las EELL puedan suscribir convenios con la Intervención General de la Administración del Estado como mecanismo de apoyo y asistencia a los órganos de control de las corporaciones locales. El control interno se estructura en dos modalidades, función interventora y control financiero. Asimismo, este se configura en dos regímenes de ejercicio diferenciados: el control permanente y la auditoría pública, incluyéndose en ambos, el control de eficacia. Con base en este RD 424/2017, los ayuntamientos han ido

[176]MATA SIERRA, María Teresa: "*Estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera d la Administración local. El control interno de la gestión económica".* Dentro de la obra colectiva: VV.AA. Dir. QUINTANA LÓPEZ, Tomás y Coord. CASARES MARCOS, Ana Belén: "La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Págs. 716-765. Tiran lo Blanch. Valencia, 2014. Pág. 761.

dictando sus instrucciones para el desarrollo de los distintos controles a realizar en función de la estructura organizativa o características de la entidad y de ese modo dar cumplimiento a la normativa aplicable en la materia.

Desde luego, y tras la crítica que vengo realizando a las medidas contempladas en la LRSAL, quizá estas sean las que más objetivamente contribuyen a los intereses generales por cuanto el refuerzo del control interno y la potenciación de la figura interventora, su independencia, redunda en beneficio de los propios ayuntamientos, aunque en ocasiones y desde un punto de vista práctico de la gestión ralentice ciertas tramitaciones, lo que se entiende compensado por las garantías que esos mayores controles ofrece a la actividad municipal. A lo anterior hay que sumar que uno de los reflejos más patentes de este reforzamiento del control interno lo vemos en el deber de informar que recae sobre la intervención municipal en cumplimiento de la normativa citada, dando cuenta a la AGE a través de informes periódicos de toda su labor interventora y de control financiero, lo que se traduce en un ejercicio de control interno desde el control externo, donde la figura del Tribunal de Cuentas adquiere un papel protagonista. Por otro lado, en cuanto a la regulación del régimen de los interventores, la LRSAL modifica el art. 92 de la LBRL e introduce un nuevo art. 92bis, recuperando algunas previsiones en su día derogadas por el EBEP. En términos generales, esta reforma se debe considerar desde un prisma positivo, sin perjuicio de que se haya aprovechado la coyuntura de este reforzamiento del control interno para introducir algunos "flecos" pendientes en materia del marco jurídico aplicable a la figura del interventor.

### 5.5 Favorecer la iniciativa económica privada

De una forma quizá un poco tangencial también se aborda el tema de la iniciativa económica privada. Como señala el preámbulo, "para favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas. Asimismo, se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad".

Como señalan Bueso Guirao y Pérez Mira[177] esta es una de las finalidades más controvertidas de la ley, pues frente al principio constitucional de la iniciativa pública en la actividad económica, el nuevo texto establece, entre otras, las siguientes medidas a destacar:

-Se pretende imponer la subsidiariedad del sector público frente al privado, buscando la externalización en la prestación de servicios públicos y evitar el ejercicio de la actividad económica pública en concurrencia con la privada.

- Se impone el redimensionamiento del sector público local –como he analizado– con la eliminación de gran parte del mismo, con criterios que en muchos de los casos no son ni racionales ni económicos, ordenando el cierre de empresas o la venta de acciones en mano pública de sociedades locales económicamente rentables, especialmente las denominadas "sociedades mixtas" en las que participa el capital privado.

[177] BUESO GUIRAO Enrique y PÉREZ MIRA Juan Manuel: "*Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)".* Ob. Cit. Págs 28-29.

-Supresión de licencia u otro control preventivo para el ejercicio de actividades, para garantizar la iniciativa en la actividad económica.

El paquete de medidas limitativas y restrictivas que impone la LRSAL sobre la elección de los modelos de gestión empresarial de los servicios públicos en el art. 85.2 de la LBRL y con la iniciativa pública económica en el art. 86, donde se limita su ejercicio a que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias, evidencia la clara voluntad de limitar la capacidad de actuación de la Administración como operador económico en favor de la iniciativa privada, al establecer un camino tortuoso de memorias y requisitos principalmente para la gestión mediante entidad pública empresarial o por sociedad mercantil local, lo que pretende claramente reducir o directamente suprimir, la posibilidad de su existencia. Una vez más, parece que se vuelve a apostar por los criterios de sostenibilidad y estabilidad frente a criterios de eficiencia o posible mejor prestación de servicios a los ciudadanos, cercenando el derecho a la autoorganización de los municipios en la gestión de las competencias atribuidas. Aunque es preciso poner de manifiesto que si bien la intención es patente, estas formas de gestión está directamente relacionado con lo analizado sobre el redimensionamiento de los entes instrumentales y se ha podido comprobar que, a pesar de las medidas impuestas, no se ha visto reducido significativamente el número de entidades públicas empresariales.

## 6. Desarrollo legislativo de la LRSAL realizado por las diferentes CCAA

Al margen de cual fuera la intención primigenia en la aplicación nacional de la LRSAL, lo cierto es que la misma no se ha aplicado de forma uniforme en los distintos territorios y ello es debido, por un lado, a los avatares producidos durante su desarrollo parlamentario y las distintas cláusulas que se fueron incorporando en la tramitación y por otro, a las distintas interpretaciones que las CCAA hicieron de la LRSAL nada más publicarse. Cuando una ley no obedece a una depurada técnica legislativa e incluso técnica normativa, el resultado es un cúmulo de dudas interpretativas que ha acompañado a la LRSAL desde su entrada en vigor. Eso es lo que ha ocurrido con la LRSAL, que ha permitido que haya sido "interpretada" por las CCAA en distintas disposiciones de la AAPP y esta interpretación no es uniforme. En este sentido he de señalar que nunca se había visto antes una batería de normas (u otro tipo de instrumentos) autonómicas para la interpretación, aplicación o matización del contenido de una ley básica, lo que evidencia los problemas interpretativos que de la misma se derivan.

Y es que como bien señala el profesor Velasco[178], el verdadero desarrollo normativo de la LRSAL proviene de las CCAA, que a veces y con poca precisión califican su labor como de "adaptación" de la LRSAL a la correspondiente comunidad. En general, el desarrollo normativo se ha producido en los aspectos más complejos y controvertidos de la LRSAL. Aquellos donde es más patente la tensión financiera y competencial entre los

[178]VELASCO CABALLERO Francisco: "*Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Anuario de Derecho Municipal 2014. Págs. 21-53. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2015. Pág. 23.

distintos niveles territoriales de gobierno: el régimen de las llamadas competencias distintas de las propias, y los convenios con contenido financiero entre las CCAA y EELL.

Las CCAA que han realizado un desarrollo normativo de la LRSAL son las siguientes:

| CCAA/CIUDAD AUTÓNOMA | LEGISLACIÓN desarrollo LRSAL |
|---|---|
| **País Vasco** | Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la LRSAL. |
| **Cataluña** | -Decreto-ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL.<br>- Nota explicativa de 16 de abril de 2014, de la Secretaría de Cooperación y Coordinación de las Administraciones locales sobre la aplicación en Cataluña de determinados aspectos de la LRSAL. |
| **Galicia** | Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. |
| **Andalucía** | Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. |
| **Principado de Asturias** | Decreto 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. |
| **Cantabria** | *Sin desarrollo expreso* |
| **La Rioja** | Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad autónoma de La Rioja. |
| **Región de Murcia** | Decreto-Ley 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de |

| | |
|---|---|
| | Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL. |
| **Comunitat Valenciana** | Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la LRSAL. |
| **Aragón** | Circular 1/2014 de 28 de abril, de la Dirección General de la Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL que modifica la LBRL. |
| **Castilla-La Mancha** | *Sin desarrollo expreso* |
| **Canarias** | *Sin desarrollo expreso* |
| **Comunidad Foral de Navarra** | Régimen de la DA 2ª LRSAL |
| **Extremadura** | Decreto-ley 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura. |
| **Illes Balears** | Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL. |
| **Comunidad de Madrid** | Ley 1/2014 de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL. |
| **Castilla y León** | -Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL.<br>- Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL. |
| **Ciudad de Ceuta** | *Sin desarrollo expreso* |
| **Ciudad de Melilla** | *Sin desarrollo expreso* |

Fuente: elaboración propia

Visto el listado anterior, llama poderosamente la atención la diversidad de instrumentos jurídicos que las CCAA han utilizado para ese desarrollo autonómico, donde se pueden observar leyes, decretos-leyes, decretos reglamentarios o simples circulares y notas interpretativas. Velasco[179] realiza un buen resumen explicativo de las diversas formas en

[179] *Ibídem.* Págs. 24-26.

las que se han producido los desarrollos normativos autonómicos, donde advierte que esta diversidad de formas expresa diferentes opciones políticas y de oportunidad de cada CCAA, pero también es una consecuencia lógica del sistema constitucional territorial.

Por un lado, la LRSAL, como deriva de una competencia básica estatal admite diversos desarrollos legislativos por las distintas CCAA. Entre las opciones políticas de cada CCAA –y en la medida que la ley estatal no ha establecido reservas básicas de ley– está la forma normativa de dicho desarrollo en cada CCAA. Una CCAA puede, legítimamente, optar por una comprensión restrictiva de su competencia sobre el régimen local y considerar que la LBRL no necesita de un desarrollo legislativo sino, a lo sumo, de la concreción procedimental de su aplicación (para lo cual puede considerar suficiente una norma reglamentaria, e incluso una mera instrucción o circular interna). De otro lado, los distintos EEAA también condicionan la forma jurídica del desarrollo legislativo autonómico. En primer lugar, porque algunos estatutos exigen un determinado tipo de ley para ciertas materias. Este es el caso de Cataluña, donde precisamente la invocación del art. 62.2 del Estatuto catalán (en relación con el art. 2.3), que exige ley de mayoría cualificada para el régimen local, ha impedido la convalidación parlamentaria (con la consiguiente derogación) del Decreto-ley 4/2014. En el futuro, no hay duda de que el desarrollo de la LRSAL en Cataluña, al menos en lo que se refiere al régimen de competencias municipales, será necesariamente por ley de mayoría cualificada.

Por último, la diversidad de formas también se explica por la propia asimetría aplicativa contenida en las disposiciones 1.ª, 2.ª y 3.ª LRSAL. En especial, la limitada aplicación de la LRSAL al País Vasco (según la DA 1.ª de la propia LRSAL) puede explicar que aquella CCAA haya optado por no "desarrollar" la ley para el País Vasco y limitarse a expresar, por medio de una circular, en qué aspectos dicha ley es aplicable o no en aquella comunidad.

Y concluye el profesor Velasco en esta materia con una reflexión que me parece muy interesante y es la relativa a que también las EELL, en ejercicio de la autonomía constitucional que les corresponde, pueden desarrollar la LRSAL o las leyes autonómicas que a su vez desarrollan esta ley. En puridad, las EELL no han procedido a un verdadero desarrollo normativo de la LRSAL (o de las correspondientes leyes autonómicas). Se han limitado a dictar "instrucciones" organizativas sobre la aplicación de la LRSAL. Estas instrucciones agotan su eficacia en el ámbito de la jerarquía administrativa, y por tanto su eficacia normativa es limitada. Tratándose de instrucciones, sin verdadero valor normativo general, no vinculan propiamente a los jueces, por lo que pueden ser no solo anuladas, sino también inaplicadas por cualquier juez. Como alternativa, es posible un desarrollo normativo de la LRSAL por medio de ordenanza o reglamento local. Estas formas normativas vinculan, con carácter general, a todos sus posibles destinatarios y tanto fuera como dentro de la Administración de la correspondiente Administración local. Y en principio no pueden ser inaplicadas directamente por un juez sin, al tiempo, plantear una cuestión de ilegalidad (arts. 27 y 123 de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Lo cierto es que a efectos prácticos lo que han hecho los ayuntamientos, a nivel interno, es realizar notas explicativas, informes jurídicos de los órganos de asesoramiento o documentos similares para ayudar a entender las modificaciones en su día operadas por la LRSAL, pero que no dejan de ser documentos aclaratorios para el ejercicio ordinario de la actividad municipal sin carácter vinculante.

Por lo demás, y dado que no procede hacer un análisis de cada desarrollo normativo autonómico realizado por las distintas CCAA, lo cierto que los pilares fundamentales que todas o casi todas abordan son coincidentes, es decir, los más conflictivos: 1) la clarificación del régimen competencial mediante la identificación de competencias propias e impropias; 2) delimitación del contenido de los informes vinculantes sobre no duplicidad y sostenibilidad financiera; 3) regulación de los procedimientos de adaptación de convenios, acuerdos y otros instrumentos de cooperación; y 4) los traslados competenciales sobre salud, educación y servicios sociales. De todos ellos me centraré en el siguiente capítulo en el análisis del régimen competencial que es el que interesa a los efectos de este trabajo.

## 7. Otras imposiciones legislativas que afectan a los servicios prestados por los municipios: la transformación digital

Además de todos los aspectos analizados, quiero hacer una breve referencia a otros que, aunque no se establecen de forma expresa en las modificaciones legislativas operadas sobre el régimen local, se derivan del contenido legislativo administrativo global, así como de medidas abordadas en la CORA, y son las referidas a la transformación digital de las AAPP y, por ende, de los EELL, donde la realidad de la planta local es un factor determinante en esta materia.

Varios años han pasado ya desde la entrada en vigor de la LPACAP y la LRJSP, que fueron las que consolidaron la administración electrónica tras los primeros e importantes pasos dados por la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, hoy derogada, y las medidas de carácter potestativo para el impulso de la administración electrónica que imponía la también derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

Como es sobradamente conocido, la LPACAP y la LRJSP sitúan a la administración electrónica en el eje y principal causa de la modificación legislativa, poniendo el foco de atención en la necesaria transformación digital de las Administraciones públicas, donde la plena aplicabilidad de la tramitación electrónica en los procedimientos administrativos y la relación electrónica con los administrados constituyen su esencia, bajo los principios de una orientación hacia lo digital y una orientación hacia el ciudadano. Ahora bien, no debemos olvidar que todas las medidas previstas tanto en estas leyes como en los distintos planes de acción desarrollados por el Gobierno[180], con la implementación de principios tales como lo digital por defecto (posibilidad de proporcionar al administrado la opción de interactuar digitalmente con la administración), inclusión y accesibilidad, principio de solo una vez (evitar cargas administrativas), confianza y seguridad, apertura y transparencia e interoperabilidad por defecto tiene una esfera de actuación global, esto es, todas las AAPP, sin hacer distinciones concretas. Son importantes los retos de la

[180] Plan de Acción de Administración electrónica 2016-2020
https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_lineas_ccoperacion/pae_Cooperacion_Internacional/pae_estrategias_de_administracion_electronica/pae_Ambito_Europeo_Planes_accion_administracion_electronica.html

transformación digital, muchos de ellos convertidos en obligaciones legales; pero igual de importante es ser conscientes de la diversidad del territorio español para la implantación de los mismos, como condicionante y límite para su desarrollo.

En lo que a la Administración local se refiere, especialmente los municipios, es preciso tener en cuenta la normativa local y las modificaciones operadas en la LBRL por la LRSAL, donde las diputaciones provinciales juegan un papel decisivo en materia de implantación de la administración electrónica. Así, el artículo 70bis.3 de la LBRL, introducido por la LRSAL, establece que "las EELL y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas". Y el artículo 36.1.g) prevé como competencias propias de la diputación o entidad equivalente "la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes".

Las obligaciones digitales que son exigibles a los municipios a día de hoy son las relativas a: derecho y obligación del ciudadano a relacionarse electrónicamente con la Administración; asistencia en el uso de medios electrónicos a los interesados que lo soliciten; obligación de digitalizar las documentación en papel; obligación de realizar copias auténticas; obligación de no requerir documentos ya aportados; notificación electrónica como medio preferente; obligación de tramitar el expediente electrónicamente. Se difirieron a octubre de 2020 las relativas a registro electrónico de apoderamientos; registro electrónico; registro de empleados públicos habilitados; archivo único electrónico; punto de acceso general electrónico de la Administración, hoy plenamente exigibles.

Ahora bien, y visto lo que la ley prevé de general aplicación y obligado desarrollo, ¿se puede generalizar esta aplicación legal a todas las entidades integrantes de la Administración local? O dicho en otras palabras, ¿es realmente posible una total aplicación de todo lo que conlleva la implantación de la administración electrónica teniendo en cuenta la realidad de la planta local española, donde imperan los pequeños municipios? La respuesta, que necesariamente ha de ser positiva, encuentra escollos prácticos que se ven reflejados en la realidad de los EELL. No se trata aquí de entrar en medidas concretas, programas o herramientas para facilitar a los EELL el cumplimiento de las obligaciones digitales de la LPACAP y la LRJSP como el PAG (punto de acceso general), carpeta ciudadana, Cl@ve, @podera (registro electrónico de apoderamientos), Notifi@a o SIA (Sistema de Información Administrativa), sino de valorar realmente si la Administración local y especialmente los pequeños municipios pueden llevar a cabo un desarrollo efectivo.

Respecto de los datos de España, señalar brevemente un documento donde se analiza un diagnóstico del estado de la digitalización del país, informe elaborado por la Asociación Española de la Economía Digital (Adigital) y publicado enero de 2020 bajo la denominación "*España Nación Digital. Una visión del estado de la digitalización en*

*España. Edición 2019 (Adigital)"*[181]. El informe concluye que nuestro país "no ocupa un lugar relevante entre el grupo de países líderes en cuanto a digitalización, ni a nivel global ni en su contexto europeo, a pesar de los avances experimentados en los últimos años. España sigue situada en la frontera entre las economías de segundo nivel y el grupo de economías más avanzadas en materia de digitalización, tanto a nivel global como en el contexto europeo". Realiza un diagnóstico del estado de la digitalización en el país y revela que, pese a los avances de los últimos años, sigue sin ser capaz de aprovechar todo el valor asociado a la transformación digital en términos de crecimiento económico, pero también, y sobre todo, de bienestar social. Cabe pensar que si a nivel nacional es cuestionada la "posición digital" de España por su escasa evolución e implantación, difícilmente logrará mejores resultados en un nivel de desarrollo inferior como es el local. Para contestar a esta pregunta es necesario recordar los datos ya analizados del mapa local español, donde casi el 62% de los municipios tienen menos de 1.000 habitantes y solo el 1,83% son municipios de más 50.000 habitantes, añadiendo que en el cómputo nacional de EELL el 28,66% son entidades locales menores.

Esta realidad hace preguntarnos si este mapa local permite de una forma realista llevar a cabo la transformación digital legislativamente exigida. Partiendo de la base del lógico escepticismo ante la posibilidad real que todas y cada una de las obligaciones impuestas legislativamente puedan ser efectivamente desarrollados por todos los EELL, se puede tener una respuesta numérica en una herramienta como el informe IRIA, elaborado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y que presenta una visión global de la situación y uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración local. El Sistema de Información IRIA tiene como ámbito la Administraciones local y se actualiza bienalmente. En el último informe IRIA 2020[182] se hace un análisis comparado de terminados *ítems* significativos, pasando a resaltar los más relevantes. Como matiz previo he de señalar que si bien es cierto que el término "digital" se asocia a la utilización de la tecnología, la expresión "transformación digital" alude a un cambio fundamental en una organización, en la utilización de la tecnología para reorganizar los servicios que ofrece, sus flujos de trabajo e incluso sus estrategias, con el objetivo de mejorar el servicios a los ciudadanos más beneficios. Por eso, desde el punto de vista técnico y aunque la terminología utilizada por la ley es la de "Administración electrónica", lo cierto es que el concepto "transformación digital" ofrece una conceptualización más global. Ciñéndome a los datos de los municipios, del informe se desprende que el 67% de los municipios de más de 500.000 habitantes tienen ya en marcha su plan de transformación digital. El estrato siguiente, de 100.000 a 500.000 habitantes, desciende hasta un 61%. Por debajo del estrato de los 100.000 habitantes la planificación de la transformación digital va bajando: del 41% en el estrato de 30.000-100.000, el 19% en el estrato de los 5.000- 10.000, el 6% en el estrato de los 2.000- 5.000, el 18% en el estrato de los 1.000- 2.000 y el 12% en el estrato de los 1.000- 500 habitantes.

Como datos complementarios añadir que en cumplimiento de las imposiciones legales de facilitar la comunicación electrónica con la Administración y el establecimiento de canales para ello, los datos muestran que, aunque no dispongan de un plan específico, los

[181] http://www.informeticplus.com/espana-nacion-digital-una-vision-del-estado-de-la-digitalizacion-en-espana-edicion-2019-adigital

[182]https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Biblioteca/pae_PublicacionesPropias/Monografias-administracion-electronica/Informe_IRIA.html

municipios a partir de los 10.000 habitantes plantean sus acciones bajo una orientación "digital por defecto", lo que significa que proporcionan a los ciudadanos y a las empresas la opción de interactuar digitalmente con la Administración. Además, los municipios que superan los 30.000 habitantes han declarado estar orientados hacia el principio de "sólo una vez", lo que significa adoptar medidas para evitar cargas administrativas redundantes mediante el intercambio de datos con otras Administraciones. En cuanto a los trámites que un ciudadano puede realizar a través de internet, los grandes municipios (más de 500.000 habitantes) proporcionan mayoritariamente un porcentaje alto o muy alto de sus trámites a través del canal digital (en promedio el 70%), así como las diputaciones (en promedio el 64%). El resto de los estratos se sitúan a un nivel medio (variando del 43% al 59%). Además, el informe aborda otros datos relevantes relativos a las medidas para el impulso a la transformación digital interna, que permita la automatización de procedimientos internos, el uso de la firma digital o el teletrabajo y otros datos sobre buen gobierno y transparencia, así como aspectos también relevantes relativos al uso por la ciudadanía de los medios electrónicos en sus trámites con los ayuntamientos.

De los datos señalados se puede comprobar cómo en muy poco porcentaje las EELL tienen un plan efectivo de transformación digital, donde la mayoría de los municipios pequeños, los de menos de 1.000 habitantes que supone casi el 62% del global de los EELL, solo el 12% tiene un plan de transformación. Para una visión más global, esta información se puede complementar con otras publicaciones que también dan una visión de la implantación de Administración digital. El informe realizado en marzo de 2019 por Ernst & Young (EY) relativo a la Administración digital en España[183] donde de los 21 ayuntamientos analizados, da muestra como el índice global de cumplimiento de las obligaciones electrónicas se sitúa en un 64,5% y se observa que ninguno de los ayuntamientos analizados (entre los que se encuentran ayuntamientos como Madrid, Málaga, Valencia, Barcelona, Córdoba o Bilbao) cumplen la totalidad de los requerimientos extraídos de la LPACAP y la LRJSP. Es por tanto fácil pensar que si ayuntamientos de la envergadura de los señalados no cumplen con las exigencias legales, con los medios materiales de los que disponen, es casi misión imposible que municipios de menos de 2.000 habitantes, por ejemplo, puedan llegar a cumplirlo.

Y visto los datos reales solo cabe hacer una última pregunta: ¿es posible encontrar mecanismos eficientes para ayudar a los pequeños EELL sin tantos recursos a llevar a cabo estas tareas? Más allá de las guías[184] para facilitar el cumplimiento por parte de las EELL de las obligaciones legales en materia de administración digital, es necesario buscar mecanismos eficientes que pasan por un previo análisis de las autoridades competentes para desarrollarlo. Está por ver si efectivamente por parte del Gobierno se desarrollarán actuaciones concretas que ayuden a los EELL a una efectiva implantación de la administración electrónica y una concreta transformación digital, que desde mi punto de vista ha de pivotar sobre cuatro pilares que son la financiación, la cooperación entre AAPP, la organización administrativa en el propio municipio y la formación del personal.

[183] https://www.ey.com/es/es/home/ey-la-administracion-digital-en-espana

[184] ¡DIGITALÍZA-T! Guía para facilitar a las Entidades Locales el cumplimiento de las obligaciones digitales de las Leyes 39 y 40/2015 Uso de las herramientas tecnológicas de la DTIC. Publicada el 12/08/2016.
https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2016/Agosto/Noticia-2016-08-12-Publicada-Digitalizat-Guia-facilitar-EELL-el-cumplimiento-obligaciones-digitales-Leyes-39-40-2015-y-uso-de-herramientas-tecnologicas-DTIC-.html

Por ello, y sin perjuicio de la necesaria adaptación a la era digital, no se deben olvidar las singularidades existentes en el territorio español y el necesario apoyo que los pequeños municipios han de tener en este difícil camino. No obstante, es de justicia decir que son constantes los esfuerzos municipales para ir superando algunos de los límites y dificultades que esta transformación conlleva.

## 8. Modificaciones operadas en la legislación de régimen local en los últimos años

Si bien la LRSAL supuso una modificación radical en la LBRL, como he ido analizando, para completar la actualización normativa es necesario hacer referencia a otras modificaciones que se han producido posteriormente a la aprobación de aquella, bien de índole normativo, bien por imposición judicial ante la declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos.

Por Real Decreto-ley 10/2015, de 11 de septiembre, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementos de crédito en el presupuesto del Estado y se adoptan otras medidas en materia de empleo público y de estímulo a la economía, se *modificó el art. 92 bis.2* relativo a los funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional que fue introducido por la LRSAL.

El *art. 87* relativo a los consorcios fue *derogado* por la LRJSP.

Se *modificó* el *art. 104 bis.1.g*) por Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, relativo al personal eventual de las EELL, que fue introducido por la LRSAL, añadiendo un párrafo completando la referencia a los municipios de población superior a 500.000 habitantes. Recordar que los apartados 3 y 4 fueron declarados inconstitucionales y nulos por Sentencia del TC 54/2017, de 11 de mayo.

Por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, *se derogó* con el alcance fijado en la disposición final 4.2, por la disposición derogatoria única d), el *capítulo III* (selección y formación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y sistema de provisión de plazas), *del título VII* (Personal al servicio de las Entidades locales) de la LBRL. Este capítulo ya fue derogado en la misma forma por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (norma derogada).

Asimismo, se *modificaron los arts. 22.2, 75* (apartados 7 y 8 sobre retribuciones), (competencias del Pleno) *y se añade el art. 70 ter* y la disposición adicional 15 (relativo a competencias de ordenación territorial y urbanística), por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Por Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, *se modificó el art. 25.2*, añadiendo la letra o) relativa a las o) "Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género" como competencia propia de los municipios.

*Se añade* el *apartado 3 al art. 46* por Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, relativo a la posibilidad de los órganos colegiados de constituirse, celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos cuando concurran situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las EELL.

Y la última modificación operada[185] fue la producida en la *disposición adicional 2.7*, relativa al Régimen foral vasco**,** por Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2022, relativa al régimen de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional, donde se prevé que todas las facultades previstas en el artículo 92.bis respecto a dicho personal serán asumidas en los términos que establezca la normativa autonómica, incluyendo entre las mismas la facultad de selección, la aprobación de la oferta pública de empleo para cubrir las vacantes existentes de las plazas correspondientes a las mismas en su ámbito territorial, convocar exclusivamente para su territorio los procesos de provisión para las plazas vacantes en el mismo, la facultad de nombramiento del personal funcionario en dichos procesos de provisión, la asignación del primer destino y las situaciones administrativas. Esta modificación ha sido objeto de dos recursos de inconstitucionalidad ante el TC promovidos uno (2059-2022) por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso (número 2192-2022) y otro por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario VOX en el Congreso, admitidos ambos por Providencia de 28 de abril de 2022 del Pleno del Tribunal Constitucional y pendientes de resolución.

Por lo demás, tener en cuenta los pronunciamientos contenidos en las sentencias del TC en los recursos de inconstitucionalidad de determinados preceptos modificados e introducidos por la LRSAL y analizados pormenorizadamente en el capítulo II.

## 9. La gran olvidada hasta ahora de la reforma local: la financiación

Mucho se ha hablado de la necesaria reforma local para delimitar las competencias municipales, aplicar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evitar duplicidades, una administración-una competencia, racionalizar estructuras administrativas, evitar competencias impropias, garantizar un control financiero y presupuestario (…), pero poco o nada se ha abordado la problemática relativa a cómo se financia a los EELL en esa nueva configuración competencial.

Parece que esa idea estaba en la mente del Gobierno en la fase de la tramitación legislativa, pues en el Programa Nacional de Reformas aprobado en abril de 2012 ya aludido, al analizar las medidas que afectan a la esfera local relativas a la eliminación de duplicidades y clarificación de competencias de las AAPP, se señalaba de forma expresa que "el objetivo era delimitar las competencias de la Administración local, eliminar duplicidades y garantizar una financiación sostenible de las EELL y precisamente

[185] A fecha de 1 de septiembre de 2022.

abordaba el problema de la financiación señalando que independientemente de su tamaño, las EELL han ido asumiendo a lo largo del tiempo competencias más allá de las establecida en su normativa reguladora, lo que ha supuesto cargas presupuestarias muy elevadas, sin que estuviera garantizada adecuadamente su financiación, extremo evidente y que genera el gasto impropio municipal". Y en este mismo programa se preveía "como medida para afrontar este problema la delimitación, mediante legislación básica, las competencias propias de los municipios, así como las competencias transferidas, de manera que no realicen más actividades fuera de ellas, extremo reflejado en la LBRL tras la modificación de la LRSAL. Ahora bien, el programa continuaba señalando que la delimitación competencial irá acompañada de la correlativa previsión de financiación, bien en forma de nuevo recurso fiscal, fuente procedente de transferencias, de atribución de personal o de cesión de estructuras materiales. En todo caso, no se admitirán convenios para que los ayuntamientos desarrollen competencias delegadas". Pues bien, casi diez años han pasado desde ese programa, y muchas han sido las reformas operadas y ni rastro de las medidas relativas a la financiación local, tema ni si quiera tratado de forma tangencial, porque sin perjuicio de las buenas intenciones, si las hubo realmente, las mismas se quedaron diluidas en el texto de la reforma.

La reforma necesaria que hay que abordar de la financiación local para que todas las demás previsiones sí reguladas en la LBRL se puedan llevar a cabo de una forma efectiva, pasa no solo por la modificación del TRLHL sino por la incorporación de una concreta regulación en la materia en la LBRL, que ha de partir necesariamente de la correcta delimitación de las competencias municipales y la consecuente referencia a la financiación de las mismas, sean estas propias, delegadas o impropias. Desde mi punto de vista, y creo que en esto no hace falta ser un visionario, poco a nada se va a conseguir de la reforma del régimen local si la pretendida clarificación de competencias no va acompañada de un régimen de financiación coherente y adecuado. De hecho, este ha sido sin duda uno de los principales motivos del fracaso de las medias introducidas por la LRSAL, unido por supuesto a la sola motivación económica de las mismas sin tener interés alguno en velar por el interés ni de las EELL, ni de la ciudadanía.

Recientemente, en diciembre de 2021, se ha planteado por parte de la FEMP[186] un nuevo modelo de financiación local basado en una mayor participación en los ingresos de las CCAA y un mayor porcentaje en los del Estado, modelo revisable cada cinco años con la posibilidad de aplicar un sistema diferente para los pequeños municipios y de incorporar a la financiación local el Fondo para Transporte Público Colectivo. Comparto con Velasco[187] que el planteamiento que realiza la FEMP tiene sentido si tenemos en cuenta que tanto las CCAA como las EELL se financian en mayor o menor medida mediante transferencias estatales (condicionadas o incondicionadas) y que parte de las actividades y servicios autonómicos y locales son simétricos o están estrechamente relacionados (como asistencia social, infraestructuras viarias, gestión de residuos o abastecimiento y saneamiento de aguas). En la medida en que tanto las CCAA como las EELL dedican una gran parte de sus presupuestos a servicios a las personas, resulta lógico que los criterios de distribución de las transferencias deben ser también simétricos. Esto es, si para las

[186] http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-pide-un-nuevo-modelo-de-financiacion-que-contemple-la-participacion-en

[187] VELASCO CABALLERO, Francisco: *"Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo".* Ob. Cit. Pág. 42.

transferencias autonómicas han de tenerse en cuenta las necesidades reales de gasto, y si para el cálculo de tales necesidades se han de tener ciertos indicadores demográficos (como el envejecimiento poblacional, la dispersión demográfica, etc.), resulta razonable que esos mismos o similares indicadores de necesidad de gasto rijan también las transferencias estatales a las EELL.

Este planteamiento que parte de una lógica aplastante, parece no haber calado en el legislador, independientemente del signo político que ha ido pasando por el Gobierno. Y es evidente que hasta que no se afronte esta cuestión, pocas soluciones se van a poder dar a toda la problemática que durante décadas ha envuelto las pretendidas reformas locales, no solo desde el prisma competencial, sino desde otros aspectos como la planta local o la racionalización de estructuras administrativas. Sobre esta materia tendré ocasión de profundizar en el capítulo IV relativo a los factores económicos que determinan y limitan el ejercicio de las competencias municipales.

## 10. Aspiraciones en la futura reforma local que está por venir

Después de analizar la escasa –por no decir nula– operatividad de la LRSAL y su reflejo práctico producido, está claro que aún queda mucho trabajo por hacer.

Transcurridos más de ocho años de la reforma tan radical del régimen local, más allá de los aspectos directamente relacionados con la transparencia, que son las que han resultado ser las más operativos, lo cierto es que no se puede decir que las medidas introducidas en la LRSAL hayan sido satisfactorias, creo que es algo evidente. Me voy a permitir retrasar al último capítulo del trabajo las conclusiones de lo que entiendo han de ser los objetivos o aspiraciones que ha de abordar una futura reforma local, que se aproxime de forma más efectiva a las necesidades imperantes del mundo local y los medios más idóneos para alcanzarlos, por cuanto a pesar de los datos prácticos ya facilitados sobre los efectos reales de las modificaciones introducidas en la LBRL que sin duda sirve de base para argumentar las posibles recetas prácticas a ofrecer, queda aún por analizar la parte principal, el ámbito competencial, y especialmente las competencias impropias, que a mi juicio delimitan y objetivan esas reformas necesarias aún por hacer.

Para no volver a caer en los mismos errores en otra posible modificación legislativa del régimen local, una apreciación que es necesaria hacer con carácter previo es el planteamiento estructural que a mi juicio ha de ser tenido en cuenta y hasta ahora poco se ha desarrollado y es la forma de plantear la reforma legislativa local que, más allá de su contenido concreto –extremos que voy analizando parcialmente y cuyo recetario compendiaré en la parte final del trabajo–, no puede obedecer a continuos parches en un traje que probablemente ya no aguanta más remiendos, siendo necesario cambiar la tela, el hilo y las puntadas, y ya que se cambia, hacer un corte y confección del mismo más moderno y adaptado a la realidad actual. Es decir, las últimas modificaciones del régimen local se han ido basando es recortes, ajustes, modificaciones sobre la LBRL que han demostrado no ser la solución correcta. Y es que igual uno de los problemas que se arrastra es precisamente intentar hacer pervivir un texto que ya poco o nada tiene que ver con su formulación original y que clama a gritos no una modificación del mismo, sino

una nueva redacción desde el origen. Como apuntaba Jimenez Asensio[188] tras la entrada en vigor de la LRSAL, el panorama del régimen local español ha iniciado una senda hacia un nuevo, incierto y probablemente muy distinto horizonte, sobre todo si comparamos la actual normativa con la aprobada en la década de los ochenta del siglo pasado y la analizamos especialmente a la luz de la ya vieja (pero todavía vigente en buena parte de sus previsiones) LBRL. Algo que se está olvidando con frecuencia, pues la Administración local no es una hoja en blanco que se ha empezado a escribir el 31 de diciembre de 2013: tiene mucha historia detrás y no se puede prescindir ni de su memoria, ni de los grandes aciertos (también algunos fracasos) acumulados al menos en los últimos treinta años. No obstante, el diálogo entre los "nuevos" y viejos" principios no es fácil, pues los presupuestos conceptuales entre el texto de 1985 y los injertos de 2013 no dejan de plantear tensiones sinfín, así como alguna que otra contradicción o incoherencia. En efecto, las costuras de la LBRL, tantas veces reformada, se puede afirmar que esta vez ofrecen serias quiebras o que incluso en algunos aspectos se han roto en pedazos. Sobre el texto de 1985 se han ido introduciendo numerosas modificaciones en los últimos veinte años, pero en este cambio normativo que auspicia la LRSAL se puede incluso afirmar que se ha introducido un cuerpo extraño, pues los principios (o si se prefiere, los presupuestos conceptuales) sobre los que se asienta la reforma, tal como decía, son diametralmente distintos a los que en 1985 se utilizaron para construir la primera ley local de la democracia española que surgió en 1978 y que hacía de la autonomía local constitucionalmente garantizada su eje motor. Pero no es menos cierto que el contexto en el que nace la ley de 2013 es, ciertamente, muy distinto al de 1985. Una ley que en 1985 miraba claramente de reojo a la CEAL, todavía entonces en proceso de ratificación y que años después formaría parte integrante de nuestro Derecho interno. La reforma de 2013 es, en cambio, hija directa de la reforma constitucional de 2011 y está marcada por una obsesiva idea: garantizar la sostenibilidad financiera de las EELL, así como pretender racionalizar (reducir) las estructuras organizativas en las que se apoyan.

En lo que afecta al objeto de este trabajo, y como voy a exponer de una forma más gráfica en los siguientes capítulos, en una futurible reforma local es necesario abordar nuevamente, pero de una manera más expresa y concisa, el régimen competencial. Este planteamiento pasa a mi juicio, en primer término, por hacer un verdadero reconocimiento competencial a los municipios, sin fisuras, no con una cláusula general que posibilite un ámbito de actuación propio que puede ser todo lo extenso que se quiera pero que, conforme a la configuración actual, si no hay un desarrollo legislativo concreto por otra Administración que no es la local no sirve de nada. Una posible reforma que sin perjuicio de tener en mente criterios de estabilidad presupuestaria, eficiencia económica y sostenibilidad financiera, no sea es el motor mismo de la reforma, que por supuesto es un criterio que ha de ser tenido en cuenta, pero no ser determinante. Por todo ello, para fundamentar todas estas medidas, es necesario abordar de forma pormenorizada el régimen competencial local, desde su perspectiva teórica, pero sobre todo desde la vertiente práctica.

[188] JIMENEZ ASENSIO, Rafael: "*Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. 100 cuestiones sobre su aplicación".* Ob. Cit. Pág. 8.

## *CAPÍTULO IV: MARCO ACTUAL DE LAS COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS ¿A QUÉ NOS REFERIMOS CUANDO HABLAMOS DE COMPETENCIAS IMPROPIAS? PLANTEAMIENTO TEÓRICO*

### 1. Consideraciones generales

Hasta ahora he intentado realizar un análisis teórico de lo existente, lo regulado, lo modificado, lo perseguido, lo anhelado, lo criticado; pero ya advertí en las primeras líneas del presente trabajo que si algo quería conseguir con este estudio es contraponer lo teórico a lo práctico; lo esperable a lo realizado; a lo que aspira el legislador y lo que reclaman los vecinos de cada municipio español, que aunque sería deseable que coincidiera, veremos en las siguientes páginas si efectivamente es así o no.

Y es mi posición profesional –posición que considero privilegiada– dentro de un gran municipio como es Madrid, la que me lleva a inyectar esta dosis de realismo ciudadano en una formulación eminentemente teórica. Porque una cosa es lo que el legislador estatal considera más adecuado desde su posición política y otra muy distinta el día a día al que se enfrentan los ayuntamientos españoles. Y esta situación llevada al plano de la realidad viene constituido por el margen de actuación que estos tienen en la prestación de los servicios públicos, esto es, el ámbito competencial atribuido a los municipios.

Si algo ha quedado evidenciado hasta ahora es que las modificaciones operadas en los últimos años sobre el régimen local no han ayudado, sin perjuicio de las intenciones, a conseguir una clarificación competencial. Y es que a pesar de analizar las causas que hacen que una delimitación competencial de los municipios sea una misión tan compleja, lo cierto es que eso no debe ser óbice para que el legislador busque fórmulas efectivas que consigan llevar a conclusiones prácticas, aunque ello pueda suponer alterar o completar algunos pilares hasta ahora inexpugnables como es abordar una posible reforma constitucional, o establecer un común denominador mínimo que las CCAA deban, en todo caso, aplicar de forma más o menos unitaria. Lo que es evidente después del tiempo transcurrido de la pretendida clarificación competencial a través de la LRSAL, y por mucho lema que se haya abanderado de "una Administración, una competencia", es que el legislador tiene que darse cuenta, de una vez, que la realidad local es mucho más compleja que todo eso, y que lo que se está demandando a gritos es abordar medidas de calado, efectivas, no parches que pretendan tapar las "vergüenzas" que no se quieren enseñar ante Europa.

Prueba de todo ello lo tenemos en algo tan significativo como que pocos meses después de la promulgación de una ley del calado de la LRSAL y las modificaciones que conllevaba, el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas tuviera que publicar una Nota explicativa de la Reforma Local, de 5 de marzo de 2014, posteriormente completada en abril de 2016, para clarificar muchos de los aspectos que la ley desarrollaba y, especialmente, en lo relativo a las competencias. De forma análoga hemos visto como las CCAA se apresuraron a desarrollar, interpretar o fijar el contenido de la LRSAL con especial focalización en el ámbito competencial, uno de los pilares controvertidos.

Sin perjuicio de alguna aportación crítica –alguna más– que haré en la parte final del trabajo, lo que pretendo en este capítulo es realizar un pequeño repaso a través de comparativos del planteamiento teórico, para luego intentar elaborar una lista de materias que las leyes, en uno u otro sentido, básica, sectorial, autonómica de régimen local, atribuyen a los ayuntamientos. Una lista "legal" para contraponer a la lista "real" que expondré en el capítulo V con las competencias – propias e impropias- que realmente desarrollan los ayuntamientos españoles. No resulta nada fácil este entramado legislativo, y tampoco se pueden hacer listas categóricas de materias, pues las mismas irán cambiando según cambien las circunstancias fijadas por la legislación, principalmente de las CCAA y por la realidad social demandante. Por eso nos encontramos ante una materia que si bien viene estudiándose desde hace décadas, está en continuo movimiento y evolución, porque las necesidades del mundo globalizado en el que vivimos, la solución de problemas que ni tan si quiera se podían plantear en una situación ordinaria, como han sido los derivados por la pandemia de la Covid-19, o los que pueden estar por venir derivado de la situación mundial actual, hace que esas materias se puedan ver aumentadas o modificadas con otras que hasta ahora no se habían desarrollado. Esta situación cambiante es lo bonito y lo frustrante del mundo local. Lo que hace que una posible regulación hoy de materias cerradas sobre las que los municipios "en todo caso" ejercerán competencias, devenga inaplicable o poco efectivo en los años siguientes y, por contra, materias que si deberían regularse porque la evolución natural de los acontecimientos o la globalización de determinados servicios o necesidades lo requieran, no puedan desarrollarse porque o bien no están en ese listado (porque eran inimaginables en el momento de redactarlo). Pero tampoco se establecen facilidades para poder asumirlas por los municipios, y por facilidades me refiero no solo a la voluntad autonómica sino al cumplimiento de los requisitos de estabilidad y sostenibilidad que, a día de hoy, se requieren para que un ayuntamiento pueda hacer uso de lo que hasta ahora se supone que era un principio –el de la autonomía local– inquebrantable. Por supuesto no cuestiono la necesidad de establecer medidas de eficiencia en la prestación de los servicios públicos, es necesario, pero hasta ahora las medidas que se establecen siempre son en perjuicio del nivel territorial inferior, y ahí es donde estriba quizá la equivocación, al igual que en la concepción de que el ejercicio de toda competencia impropia supone, *per se*, una disfuncionalidad, planteamiento que no considero correcto y tendré ocasión de exponer.

Así las cosas, y analizada ya toda la problemática base de la actual configuración competencial, los intentos que yo considero fallidos para lograr tan ansiada clarificación competencial de los municipios y el relativo cumplimiento de los objetivos marcados por las reformas legislativa voy a intentar, sobre el necesario análisis del régimen legal establecido, llegar –o cuanto menos aproximarme lo máximo posible– a criterios claros de delimitación del sistema de atribución competencial a los municipios que permitan entender cuáles son las competencias que efectivamente pueden ejercer, qué condicionantes y límites tiene dicho ejercicio y qué margen de libertad les queda para desarrollar las demandas ciudadanas. En este camino considero necesario ponderar las modificaciones operadas y los objetivos marcados en relación con los resultados efectivamente obtenidos, pues para buscar soluciones eficaces y no volver a caer en los mismos errores es necesario valorar si las medidas adoptadas han sido correctas, eficaces, armónicas, respetuosas con los municipios y con su ámbito de decisión y autonomía y si esos resultados no han sido los esperados, valorar posibles futuras modificaciones sobre una base estudiada de lo que procede y no procede.

## 2. Los servicios públicos como estandarte del ejercicio competencial

Un estudio del marco competencial de los municipios requiere una mínima previa referencia a los servicios públicos que en el ejercicio del mismo se pueden desarrollar, puesto que el binomio servicio-competencia es un tándem que va a presidir toda la actividad administrativa y que no se concibe el uno sin el otro; ahora bien, es necesaria la delimitación de cada uno de ellos y entender la posición y el ámbito que cada uno ocupa en el ejercicio de la actividad administrativa.

Es muy gráfica la afirmación que realiza García Rubio[189] al decir que el concepto de servicio público parece en apariencia bastante claro, aunque dentro del ámbito del Derecho Administrativo ibérico y en los términos de las diversas concepciones doctrinales, es objeto de una controversia y discusión permanente, pero expresamente dentro de las ideas asumidas por la población parece claro. Así los servicios públicos son aquellas actuaciones y funciones administrativas relacionadas con ámbitos prestacionales de las diversas Administraciones y, con carácter más genérico, los derivados del denominado Estado del bienestar. Pero dicha apariencia diáfana no es desde un punto de vista de técnica jurídica un campo claro y sin problemas, puesto que el referido concepto de servicio público no ha dejado de evolucionar, ni de matizarse desde su origen a mediados del siglo XIX. Garrido Falla[190] define el servicio público como el servicio técnico prestado al público de una manera regular y constante mediante una organización de medios personales y materiales cuya titularidad pertenece a una Administración pública y bajo un régimen jurídico especial. Esta definición –que coincide con las que ofrecen la doctrina tradicional, tanto francesa como española– debe ser matizada en relación con sus distintas notas constitutivas de su definición.

Ahora bien, he de advertir de antemano que no pretendo abordar la teoría de los servicios públicos, acepciones doctrinales o consideraciones legales en la forma de gestión de los mismos, sino simplemente tener en cuenta su conceptualización en el derecho positivo conforme a lo establecido en el art. 85 de la LBRL y a los efectos de lo fijado en el art. 25.1 y desarrollado en el 26, referido a la prestación de los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal y que los municipios pueden desarrollar para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias. Es en esta formulación donde el binomio al que hacía referencia se hace efectivo.

Sin embargo, se suele enfocar la prestación municipal de los servicios públicos desde una constante perspectiva económica y del cumplimiento de unos estándares políticos, desnaturalizando a mi juicio la propia configuración de la prestación de los servicios públicos, por cuanto se pone el foco de atención en el político y no en el ciudadano. La esencia del art. 103.1 de la CE que consagra que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a

[189] GARCIA RUBIO, Fernando: "*El Derecho local tras la racionalización. Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario".* Tirant lo Blanch. Valencia, 2020. Pág. 322.
[190] GARRIDO FALLA, Fernando: "*El concepto de servicio público en Derecho español".* Revista de Administración Pública. Núm. 135. Septiembre-diciembre 1994. Pág. 21.

la ley y al Derecho, ha de presidir toda actuación administrativa y servir de base para la configuración de los servicios públicos. Por supuesto, la configuración de la teoría y régimen de los servicios públicos va mucho más allá que las simples aspiraciones que tengo en este trabajo de circunscribirlo al ámbito competencial de los municipios. De hecho, la abundante doctrina existente en el análisis del servicio público y la actividad económica, así como las distintas formas de gestión pública y privada y la intervención en esa actividad administrativa, constituyen desde luego una materia tan global como inabarcable. Baste aquí señalar que la identificación de una pluralidad de servicios públicos y las diversas formas de prestación de los mismos (públicas y privadas), sus limitaciones y regímenes jurídicos no debe hacer perder significado a la propia configuración del servicio público.

Por lo demás, como ocurre con el planteamiento que hacía antes de la evolución en el posible ejercicio competencial en el ámbito local, se ve reflejada igualmente en el ámbito de los servicios públicos demandados, donde la esfera local tradicionalmente ha de considerarse innovadora en la gestión pública, pues es en este ámbito territorial donde se suelen desarrollar los aspectos más novedosos en la prestación de servicios que obedece a las demandas directas de ciudadanía, como Administración más próxima. A lo anterior hay que añadir que, en términos globales, los servicios públicos, tanto a nivel de conceptualización como de formas de gestión, han sufrido cambios sustantivos en las últimas décadas derivados de las transformaciones económicas, jurídicas y sociales producidas en nuestra sociedad[191], no solo desde el punto de vista de la materialización de la prestación concreta de que se trate y que recibe directamente el ciudadano, sino desde el prisma de la forma de gestión del mismo.

### 2.1. Los servicios públicos locales: dicotomía entre la remunicipalización y el fomento de la iniciativa privada.

La conceptualización general del servicio público local la hace la LBRL en el art. 85.1 al señalar que "son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias", para a continuación analizar las formas de gestión de los mismos. No se puede decir que sea una definición clarificadora por la amplitud de la misma, pero sin duda abandera el binomio que quiero hacer patente en este apartado y es el de servicio-competencia. Por su parte, el art. 26.1 de la LBRL contiene la lista básica de servicios públicos de obligatoria implantación según la población de los municipios.

Como señala Carbonell Porras[192], la legislación local ha sido casi siempre pionera al contemplar las prestaciones de servicios y actividades destinadas a satisfacer las necesidades de los vecinos, en lo que constituye una manifestación más de la consideración de los municipios como las Administraciones más próximas a los

[191] Sobre esta evolución y delimitación de los servicios públicos, especialmente referidos a los locales, es interesante lo manifestado por VILLALBA PÉREZ, Francisca: "*Evolución de los servicios públicos locales".* Págs. 779-806. Dentro de la obra colectiva coordinada por RUIZ OJEDA, Alberto: "*El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña".* Cosital –Iustel. Madrid, 2010. Pág. 779.

[192] CARBONELL PORRAS, Eloísa: "*La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales).* Anuario de Derecho Municipal 2010. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Págs. 57-96. Marcial Pons. Madrid, Barcelona. Buenos Aires, 2011. Pág. 59.

ciudadanos. Con este alcance, el art. 85 LBRL se refiere a los servicios locales como aquellos que prestan las EELL en el ámbito de sus competencias. Se trata, por tanto, de un concepto particularmente amplio que, sin duda, comprende todas las prestaciones que los municipios deciden realizar para satisfacer necesidades locales, incluyendo los servicios públicos en sentido estricto y formal, los declarados de titularidad municipal y, en consecuencia, reservados a las Administraciones públicas en el sentido de los arts. 128 de la CE y 86 de la LBRL.

Por su parte, Tornos Mas[193], citando a Martínez-Alonso Camps, señala que en la actualidad los servicios públicos locales se pueden definir como aquellas actividades prestacionales que responden a las siguientes notas:

- Desarrollados por una entidad pública local, por si o mediante un gestor contratado, para satisfacer las necesidades de los usuarios.
- Caracterizadas objetivamente por venir constituidas por prestaciones técnicas que reportan utilidad a los usuarios que las reciben.
- Configuradas bajo criterios de generalidad e igualdad y en unas condiciones de continuidad y regularidad.
- Y declaradas por la legislación como servicio público local o asumidas como tal por la entidad en el ámbito de sus competencias y de conformidad con el procedimiento administrativo establecido.

En todo caso, en España, el servicio público local responde al concepto de servicio público subjetivo, esto es, se trata de una actividad económica que se sustrae a las reglas del mercado para atribuir su titularidad y la responsabilidad de su prestación a una Administración pública, en este caso, la Administración local. Teniendo en cuenta que para que la actividad prestacional de contenido económico se convierta en un servicio público se requiere declaración expresa (*publicatio)*. Ahora bien, es necesario matizar que aunque esta puede considerarse la formulación clásica, lo cierto es que es indudable que ha ido evolucionando. Por un lado, no hay una identificación entre servicios públicos y actividades económicas. Como analiza López García[194], la diferencia esencial entre servicios públicos y actividades económicas de los EELL, habida cuenta de la libertad de formas de prestación que autoriza el artículo 85 de la LBRL, salvo la excepción del ejercicio de autoridad, no está en la forma pública o privada de organizar y prestar el servicio o la empresa; en principio, los servicios públicos locales en sentido estricto son los así declarados por ley: los de prestación obligatoria y los reservados, artículos 26 y 86.3 de la LBRL; por el contrario, la iniciativa pública en materia económica no se circunscribe a un listado de materias o actividades concretas, –salvo el respeto y la sujeción al principio de libertad de empresa del artículo 38 de la CE, que impone un límite efectivo al ejercicio de la iniciativa económica de los entes públicos, al exigir una actuación sin privilegios ni ayudas públicas–, solo está condicionada por el interés

[193] TORNOS MAS, Joaquín: "*La remunicipalización de los servicios públicos locales".* VV.AA. (Coords). FONT i LLOVET, Tomás y DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José "Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de profesores de Derecho Administrativo. Benidorm-Alicante. 26 a 28 de mayo de 2016". Págs. 21-80. Fundación Democracia y Gobierno Local. Iustel. 2017. Pág. 26.

[194] LÓPEZ GARCÍA, Casimiro: "*El papel de los servicios de interés general en la reforma de la legislación española de régimen local"*. Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Núm. 308. Págs. 91-130. Septiembre-diciembre, 2008. Págs. 101-102.

público. Lo genuino del servicio público está en tratarse de una prestación pública garantizada de forma regular y continua, a un precio asequible, y que supone un régimen exorbitante. Se trata de prestaciones públicas declaradas obligatorias por ley y presididas por las notas de regularidad, universalidad e igualdad y asequibilidad que se organizan al margen del mercado, y que tienen por finalidad satisfacer una necesidad esencial. El servicio público implica un régimen excepcional, aunque se preste por sociedad privada, su mera existencia implica la existencia de ayudas públicas que de hecho impiden la prestación por el sector privado. La distinción esencial entre servicios públicos y actividades económicas de los EELL está en el régimen de atribución competencial y en el sometimiento al mercado y las reglas de la competencia y de la contratación pública, o en la posibilidad de excluirlas por ejercicio de la reserva pública del servicio o de la actividad para su ejercicio o prestación directa, a través de medio propio; o indirecta, por concesión, pero siempre con exclusión del mercado, aunque no existe una distinción legal expresa. Ahora bien, un dato a tener en cuenta en esta diferenciación es que no se puede basar en la existencia o no de mercado, porque esta materia ha ido evolucionando y prueba de ello es como el sector privado se ha ido posicionando en la prestación de servicios en sectores que históricamente eran exclusivamente asumidos por la Administración, aspecto no exento de polémica cuando concurren ambos regímenes (público y privado). Un ejemplo claro de esta situación ha sido la polémica en su día surgida con agentes como Cabify o Uber, enfrentados al sector del taxi por las limitaciones que el régimen público afectaba negativamente –desde su perspectiva– a la posibilidad de prestar el servicio en condiciones equitativas de mercado, lo que supuso una gran polémica.

Por otro lado, y aunque me ratifico en la necesaria vinculación competencia-servicio público, es de justicia decir que precisamente por la difícil delimitación del ámbito competencial local y la variabilidad y amplitud que el concepto de competencia local puede tener por la habilitación de las CCAA en la ampliación de las competencias locales, casar competencia con servicio público local no resulta siempre fácil. En este sentido traer a colación lo manifestado por García Rubio[195] cuando señala que la vinculación del servicio público local al ejercicio de una competencia formalmente reconocida como tal, no es un buen parámetro de diferenciación con la actividad económica si resulta que el concepto de competencia se ha vuelto tan difuso. En este sentido, la LBRL y la normativa municipal en su conjunto, mantiene las tres categorías con sustantividad propia: servicio público, referido a las competencias genéricamente atribuidas a los municipios; la actividad económica, para finalidades que beneficien a los vecinos, y la reserva de recursos o sectores, con carácter restringido a unos pocos servicios.

Por lo demás, y sin ahondar mucho en el tema, pues lo que interesa para el objeto del estudio desde la perspectiva practica es abordar el alcance del contenido de dichos servicios públicos efectivamente prestados por los municipios y su relación directa con el ámbito competencial de quien los presta, quiero hacer una breve referencia a una realidad que se manifiesta en los últimos años y parece un tanto enfrentada y que es otra prueba, a mi juicio, de la falta de criterio uniforme en el establecimientos de medidas que se han realizado desde un exclusivo prisma político sin tener en cuenta la voluntad de los ciudadanos y que obedece casi exclusivamente a ideologías que pendulan según quien esté en el Gobierno.

[195] GARCIA RUBIO, Fernando: "*El Derecho local tras la racionalización. Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario".* Ob. Cit. Pág. 341.

Dejando al margen el análisis de las distintas formas de gestión (directa e indirecta) de los servicios públicos locales en los términos establecidos en el art. 85 de la LBRL, también afectado por la LRSAL al introducir la necesidad de que habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente y estableciendo limitaciones a la gestión por entidad pública empresarial y sociedad mercantil local, es necesario aludir a una reciente tendencia a la "remunicipalización" de los servicios, a pesar de que las aspiraciones contenidas en la LRSAL parecen apostar por la subsidiariedad del sector público frente al privado, buscando la externalización en la prestación de servicios públicos y evitar el ejercicio de la actividad económica pública en concurrencia con la privada, lo que sin duda no deja de producir cierta contradicción.

El denominado fenómeno de la mal llamada remunicipalización supone volver a fórmulas de gestión directa de los servicios públicos por parte de los municipios que se venían desarrollando a través de las distintas formas gestión indirecta. Como señala Tornos Mas[196] la creación de los servicios públicos, así como la determinación de sus formas de gestión, ha evolucionado con el tiempo, en particular por la influencia del derecho comunitario y los cambios tecnológicos. Muchos de los grandes servicios públicos de ámbito estatal han sufrido procesos de liberalización, creándose para estas prestaciones mercados libres, abiertos a todos los operadores, públicos y privados. Servicios como telefonía, telecomunicaciones, servicio postal, transporte ferroviario y otros responde a este proceso. En el mundo local, no obstante, las cosas han sido algo diversas. Los servicios públicos locales han sufrido un limitado proceso de liberalización, ya que son servicios que responde a monopolios naturales, o bien son servicios esenciales para la vida colectiva que el mercado no puede garantizar en condiciones propias de servicio público. Además, los servicios locales no están tan directamente afectados por el impacto liberalizador comunitario ya que en ocasiones las prestaciones de estos servicios no afectan al mercado europeo. Algunos servicios locales se han liberalizado, pero han sido los menos, como los servicios funerarios o el suministro de gas. Pues bien, después de muchos años en los que se fueron ampliando los servicios públicos de carácter local, y se fue imponiendo su gestión indirecta a través de diversas fórmulas de colaboración público-privada, recientemente se va imponiendo la idea de que la gestión de los servicios públicos locales debe volver a manos públicas. En definitiva, esto es lo que significa la nueva palabra de moda, remunicipalización. Con este concepto se trata de dar nombre a la recuperación de la gestión de muchos servicios locales, que se vienen prestando a través de fórmulas de gestión indirecta, a favor de la gestión directa. Por ello, en puridad es más preciso referirse a esta práctica con el nombre de la "reinternalización" de los servicios públicos locales, pues la modificación del modo de gestión para imponer un modo de gestión directa no supone en ningún caso una nueva municipalización, ya que algo que nunca dejó de ser municipal, no tiene –ni puede– volver a serlo.

La defensa de este nuevo planteamiento, frente al proceso favorable a la externalización de la gestión de los servicios de hasta hace muy pocos años, se sustenta en una ideología que trata de defender lo público frente a lo privado, argumentándose con este fin que el discurso acerca de la mayor eficiencia de la gestión privada es un mito que debe denunciarse. Un nuevo socialismo municipal trata de ganar la batalla al régimen concurrencial en lo relativo a la concurrencia por el mercado. De hecho, esta corriente se empezó a movilizar tras las elecciones municipales de 2015, donde los programas

[196] TORNOS MAS, Joaquín: "*La remunicipalización de los servicios públicos locales".* Ob. Cit. Pág. 29.

políticos de algunos partidos han entrado en muchas alcaldías imponiendo este criterio de vuelta a la gestión directa de los servicios públicos.

Dicho lo anterior y patente esta tendencia por determinados sectores políticos asentados en consistorios españoles, esa no parece ser la intención de la modificación legislativa operada por la LRSAL en la nueva redacción del art. 85 de la LBRL, o no de forma directa cuanto menos, pues como analicé al abordar los ámbitos en los que ha desplegado su actuación la reforma local, una de las medidas establecidas fue favorecer la iniciativa económica privada.

Sea como fuere, la oportunidad de la reinternalización de un servicio público o la delimitación de su forma de gestión siempre va a ser un debate abierto, sin que pueda determinarse de forma global cual es la mejor o peor opción, como suelen hacer los políticos, ya que habrá que ver el servicio público de que se trata, el ámbito territorial que abarca, población del municipio y cualquier otro condicionante que permita valorar la opción más eficiente y beneficiosa para el municipio y sus vecinos, al margen del color político que haya en la alcaldía en cada momento, que a día de hoy parece es lo que influye de forma imperante en la forma de gestión de los servicios públicos y en la iniciativa económica municipal.

### 2.2. Precisión conceptual: Servicios mínimos obligatorios, competencias propias, materias y servicios impropios

La imprecisa utilización de los términos en muchas ocasiones dificulta la correcta comprensión de conceptos generales que, si ya de por sí son confusos, una poco depurada conceptualización propicia mayores complejidades interpretativas, y eso es lo que parece desprenderse de la legislación de régimen local.

Varios son los conceptos sobre los que, a mi juicio, hay que poner el foco de atención, pues su consideración se entremezcla y cuesta en ocasiones entender el alcance de algunos de ellos y son los referidos a los términos servicios (mínimos, obligatorios o esenciales), competencias y materias.

La redacción de los arts. 25 y 26 de la LBRL utiliza distinta terminología al regular el régimen competencial de los municipios. Así el art. 25.1 prevé que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos, aludiendo expresamente a los términos "competencias" y "servicio público", para en el apartado 2 establecer las "materias" sobre las que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias propias. Por su parte, el art. 26.1 establece los "servicios" que los municipios deberán prestar en todo caso, es decir, de forma obligatoria, en función de su población.

Antes he señalado que la LBRL define en el art. 85 de la LBRL los *servicios locales* como aquellos que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias. Sin embargo, la LBRL no define el concepto de *competencias,* al igual que tampoco lo hace la LRJSP; ambas leyes presuponen su contenido.

Se ha de señalar que terminológicamente, según la Real Academia de la Lengua, *competencia* es el ámbito legal de atribuciones que corresponden a una entidad pública o a una autoridad judicial o administrativa. Desde un punto de vista doctrinal, Parada[197] establece que en términos elementales la *competencia* puede definirse como la medida de la capacidad jurídica de cada órgano o el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico le atribuye y que por ello está autorizado y obligado a ejercitar. En definitiva, la competencia es el ámbito de actuación o conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye a un ente o a un órgano administrativo (persona jurídico-pública) para el cumplimiento de los fines públicos asignados por la CE y el ordenamiento jurídico. Ahora bien y aunque pueda parecer una obviedad, matizar que no se puede confundir el ejercicio de la competencia con la materia o el ámbito de actuación sobre el que se despliega aquella; como es claramente comprensible; una cosa es el ejercicio de una competencia, del tipo y con el límite que sea y siguiendo la clasificación que en su caso proceda y otra distinta es la materia que es objeto del ejercicio de dicha competencia[198].

Como señala Domínguez Martín[199] la LBRL mantiene la distinción entre *competencias* municipales (atribuidas por leyes estatales o autonómicas) y *servicios obligatorios mínimos*, aunque sería más adecuado hablar de "actividades obligatorias", porque no todas las actividades del art. 26.1 de la LBRL son servicios en sentido estricto (entendidos como actividades prestacionales). Hay, por tanto, en la LBRL una confusión entre "competencia" y "servicios obligatorios", puesto que en el listado del art. 26 contiene tanto servicios de interés general, como competencias materiales. Dentro de la competencia propia municipal se incluye la obligación de prestar unos servicios básicos para la comunidad; servicios esenciales, vitales, obligatorios y exigibles sobre los que se formula una reserva al sector público de competencia municipal "para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino (STC 41/2016, FJ 9). Con esto, a través de la idea de la igualdad ciudadana en las prestaciones básicas (homogeneidad de los derechos prestacionales), la jurisprudencia constitucional habría aceptado la posibilidad de que el Estado atribuya competencias a los municipios incluso en materias sectoriales propias de las CCAA.

Esta línea es la seguida también por Rivero Ysern[200], que considera que la LBRL encierra un error conceptual que conviene aclarar. La LBRL confunde "competencia" y "servicio" y es conveniente aclarar esa relación confusa que en el sistema vigente de la LBRL se da entre competencias y servicios obligatorios. El servicio público es una institución jurídica que requiere unas notas que lo identifican y diferencian de cualquier otra actividad administrativa y también, por otro lado, de la actividad de los particulares en sus relaciones civiles o mercantiles. Tales notas son las de generalidad e igualdad y su

[197] PARADA VÁZQUEZ, Ramón. "*Derecho Administrativo II. Organización y empleo público"* Ob. Cit. Pág.41.

[198] Son numerosas las clasificaciones que se hacen de las competencias, es decir, la tipología y contenido de su ejercicio en base a distintos criterios, habiendo mucho escrito sobre la materia. Destacar entre las tipologías la competencia jerárquica, territorial y material, exclusiva y compartida, propia o delegada, clasificación a la que hay que añadir las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del artículo 7.4 de la LBRL tras su modificación por la LRSAL.

[199] DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica: "*Municipios: competencias y potestades".* VV.AA. Dir. VELASCO CABALLERO, Francisco: "Tratado de Derecho Local". Págs. 231-256. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Pulo. 2021. Págs. 244-245.

[200] RIVERO YSERN, José Luis: "*Manual de Derecho Local".* Ob. Cit. Págs. 226-227 y 235.

prestación en condiciones de continuidad y regularidad a las que ha de añadirse un aspecto teleológico diferencial básico: los servicios públicos suponen una garantía de los vecinos al reconocimiento desde el plano normativo de un mínimo de igualdad en las condiciones de vida vecinal, lo que supone una clara traducción de los principios inspiradores de nuestra comunidad desde la concepción constitucional de un Estado social. Ese derecho a la igualdad en la prestación de servicios vitales es un derecho esgrimible ante la jurisdicción contencioso-administrativa. La regulación de los llamados servicios mínimos del art. 26 de la LBRL que, de forma generalizada, se ha considerado una relación de servicios obligatorios y competencias mínimas, contiene servicios de interés general a la vez que competencias materiales. Las competencias propias de los municipios deben ser ejercidas con plena autonomía con sujeción solo a los controles de constitucionalidad y legalidad. Por lo demás, considera que el concepto "competencia" se desglosa en tres subconceptos: a) la *materia* sobre la que se trabaja (educación, sanidad, servicios sociales, urbanismo, etc.); b) las *potestades* que se aplican y ejercen para poder trabajar en esas materias (la expropiatoria, la sancionadora, la reglamentaria, etc.); y c) las *funciones* que en una materia deben desempeñar los EELL (otorgamiento de licencias, inspección de alimentos, política mortuoria, defensa frente a ruidos, aprobación de instrumentos de planeamiento, etc.).

Por tanto, de estas manifestaciones se puede concluir que si bien todos los servicios mínimos obligatorios son competencias municipales, no todas las competencias municipales son servicios mínimos obligatorios. El hecho de la obligatoriedad impuesta a los municipios en la prestación de unos servicios obligatorios conlleva la necesaria atribución a los mismos de competencia para llevarlo a cabo, pero sin que en modo alguno pueda identificarse unos con otros. Es decir, los servicios públicos forman parte de las competencias que ejercen los municipios, pero no son lo mismo. La principal diferencia se veía al analizar el concepto de servicio público local y es que no suponen ejercicio de autoridad, lo que implica que puedan ser desarrollados (gestionados) de forma indirecta dentro de las formas que prevé el art. 86 de la LBRL. Pero las competencias han de ser ejercidas de forma directa por el municipio. Por ello, la diferencia fundamental entre los servicios mínimos obligatorios y el resto de competencias es precisamente el carácter obligatorio de los primeros, es decir, la obligación que comportan para los municipios de prestarlos en todo caso, mientras que las competencias se ejercitan sobre materias de posible prestación por los municipios (art. 25.2), en el marco que desarrolle la legislación sectorial.

Dicho lo anterior, simplemente hacer una breve referencia al concepto de servicio público a los efectos del listado del art. 26.1 de la LBRL. En este sentido, como señalan López de Castro y Ortega[201], en el art. 26.1 se contiene la lista básica de servicios públicos locales de obligatoria implantación. A juicio del TC, esta lista no solo impone obligaciones prestacionales a los municipios, sino que también atribuye la correspondiente competencia (STC 41/2016, FJ 9)[202]. Con independencia de ello, esta asignación de la

[201] LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO Lucía y ORTEGA BERNARDO Julia: "*Los servicios públicos locales.* VV.AA. Dir. VELASCO CABALLERO, Francisco: "Tratado de Derecho Local". Págs. 471-506. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Pulo. 2021. Págs. 473 y 475.

[202] En el FJ 9, el TC 41/2016 señala que "*Más claro aún es el caso del caso del art. 26.1 LBRL, conforme al que los municipios están directamente habilitados (y obligados) a prestar servicios determinados que recaen sobre materias de competencia autonómica. De hecho, de acuerdo con el art. 18.1 g) LBRL (y con la consolidada doctrina del Tribunal Supremo), esta obligación impuesta al municipio por el Estado*

competencia para prestar un servicio público también puede encontrarse recogida en la legislación autonómica sobre gobiernos locales, la cual puede reiterar el contenido de la legislación estatal de régimen local o completarlo con nuevos servicios atribuidos, asimismo, como un tipo de competencias propias (por ejemplo, los enumerados entre las competencias locales en los arts. 42.2 y 44 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, o en el art. 8 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía y en el art. 17 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi). Lo mismo cabe afirmar de la función que en este sentido cumplen las leyes sectoriales, estatales o autonómicas, que contienen igualmente referencias a los distintos servicios y competencias locales (por ejemplo, de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular). Por lo demás añadir que dentro de los servicios públicos locales pueden distinguirse varios tipos. En lo que aquí nos interesa se puede diferenciar entre servicios públicos voluntarios y obligatorios. Los servicios *obligatorios* los son en función de la ratio de población conforme a lo establecido en el art. 26.1 de la LBRL o en la legislación autonómica o sectorial; los servicios facultativos son aquellos que quedan fuera del listado enumerado en ese precepto o en cualquier otro que prevea como de obligatoria prestación en la legislación correspondiente. En relación con los primeros, como ha recordado la STC 41/2016, FJ), de acuerdo con el 18.1.g) de la LBRL y con consolidada doctrina del TS, cualquiera de las obligaciones impuestas al municipio por el Estado funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio. Naturalmente, el art. 26.1 de la LBRL no impide que los municipios que no alcanzan esas barreras poblacionales desarrollen también estos servicios. Como ha recordado el TC, la ley no les impone la obligación de establecerlos; sin perjuicio de que la legislación autonómica sobre el régimen local o las regulaciones sectoriales puedan configurar tales servicios como municipales [STC 41/2106 FFJJ 10.b) y e), 12.b), 13.c)].

Es interesante en esta diferenciación de conceptos el planteamiento que realiza Mellado Ruiz[203], con una postura menos restrictiva en el planteamiento práctico de esta depuración conceptual, donde analiza la relación entre servicios y competencias, entendiendo que en ningún caso se trata de una relación de subsidiariedad y recalca que es un error distinguir entre servicios obligatorios y competencias necesarias. Así señala que ambas son prestaciones que han de ofrecer los entes municipales. La diferencia estriba en el nivel de concreción de su previsión legal –y de la necesidad de intermediación legal ordinaria en el primer caso– que convierte a las segundas en auténticas obligaciones de los ayuntamientos, exigibles por los ciudadanos –por su reconocimiento pleno directamente en la legislación básica de régimen local–. No hay, por ello, una cuarta categoría competencial en el art. 7 de la LBRL. Los servicios municipales son también "competencias" propias de los municipios –por atribución básica directa estatal o por atribución complementaria de desarrollo autonómico–, o ejercidas por delegación,

*funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio".*

[203] MELLADO RUIZ, Lorenzo: "*El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre".* VV.AA. Dir. GARCÍA RUBIO, Fernando: "Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales". Págs. 23-78. Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Julio, 2015. Págs. 61-62.

aunque resulte forzada la necesaria integración entre los conceptos de "gestión autónoma" y la "necesariedad" de la prestación de determinadas actividades para los ciudadanos. No existe una disociación del régimen jurídico de ambos tipos de actividades, con la LBRL en la mano, que justifique una prevalencia –y menos una exclusividad– para la prestación de los servicios mínimos obligatorios y una restricción –o excepcionalidad– para el resto de la prestación de competencias "propias" que no se configuran, solo funcionalmente, pues, como servicios mínimos. A su juicio, los servicios y actividades necesarios, aunque potestativos en su implantación, no son subsidiarios respecto de los servicios mínimos, aunque se califiquen como "obligatorios". Ambos coadyuvan, en el fondo, a dotar de contenido y efectividad –e incluso de sentido democrático– al principio de autonomía local. Otra cosa es que, en la práctica, los servicios "básicos" del art. 26.1 de la LBRL sean, más en tiempos de contracción presupuestaria, en cierta forma prioritarios o prevalentes en su prestación, desde la innegable necesidad de una cierta racionalización de la cartera de servicios que decide asumir, según sus características y capacidad, cada municipio. Entiende que establecer legalmente, y con carácter básico, una "prelación" para el ejercicio de las competencias municipales choca frontalmente con la garantía constitucional de autonomía local, con la legitimación democrática directa de los entes municipales y con la garantía constitucional de la suficiencia financiera y la autonomía de gasto de estos (arts. 1.1, 140 y 142 de la CE).

Por lo demás, y para concluir a la posible crítica de la depuración conceptual, en esta línea de confusión terminológica, no son pocos los autores que han manifestado que parte del fracaso de la reforma de la LRSAL se ha basado en que la misma se ha construido sobre bases conceptuales débiles y, por lo demás equivocadas e inadaptadas a los tiempos actuales, al confundir "materia", "competencia" y "servicio". Así lo ponía de manifiesto Silva Ardanuy[204] en un artículo relativo al anteproyecto, donde señalaba que no deja de ser significativo que el pilar del proyecto de ley de reforma no sean las competencias sino los servicios públicos locales y el centro de atención los "servicios mínimos obligatorios" que se confunden interesadamente con las competencias, cuando el "servicio" y su implantación presupone la titularidad de una "competencia", pero no se puede identificar con esta. La competencia traduce el "poder político" de los ayuntamientos y se manifiesta en el ejercicio de decisiones democráticas que la mayoría legitimada electoralmente adoptan en cada caso. Por lo demás, la materia, que quizá sea el concepto más fácil por evidente, es el haz de actuación sobre la que se desarrolla el servicio o se ejerce la competencia.

Junto a estos términos, quiero añadir otro sobre el que la doctrina no se suele pronunciar y es el de *servicio impropio.* Una consecuencia del movimiento descentralizador de la competencias autonómicas en los EELL en este trabajo analizado, es la consideración de la prestación de determinados servicios como una "competencia impropia" de los entes locales, en el sentido de que no la tienen atribuida, pues corresponde a las CCAA y en los términos analizados al Estado, pero que sin embargo es prestada por los EELL como agentes directos en el contacto con el ciudadano, con una reivindicación fundamental que ya ha quedado puesta de manifiesto como es la falta de financiación correlativa al

[204] SILVA ARDANUY, Francisco: "*Estatutos de autonomía de "segunda generación"; competencias exclusivas frente al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Revista Jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social. Vol. 4 núm. Enero-junio 2014. https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/981 Pág. 88.

desarrollo de las competencias. Sin perjuicio del análisis concreto de las competencias impropias y los servicios impropios a las mismas asociadas en los capítulos siguientes, señalar simplemente que se consideran *servicios impropios* aquellos servicios o actividades que no están recogidos en el artículo 26.1 y tampoco en la legislación sectorial estatal o autonómica en base al necesario desarrollo de las materias del art. 25.2 de la LBRL, es decir, aquellos que no tienen competencias asignadas. Se trata de responsabilidades y servicios cuyo cumplimiento no corresponde a los ayuntamientos pero que, por sustitución, suplencia u omisión del resto de Administraciones, se han visto obligados a asumir con los consiguientes gastos de recursos derivados de esa asunción[205].

## 3. La actual configuración de las competencias de los municipios: comparativa y novedades

No es sencillo, ni antes ni ahora, hacer una correcta clasificación de la tipología y contenido de las competencias municipales porque como se ha podido ver hasta ahora, son tantos los agentes intervinientes en esta relación (legislación básica, legislación sectorial –tanto autonómica como estatal–, EEAA), que casar a tantos "novios" no es tarea fácil.

Y tampoco se puede decir que la modificación legislativa haya ayudado en esta labor, sin perjuicio de las buenas pretensiones que se tuviera, pues a pesar del intento de hacer precisiones terminológicas respecto de la redacción anterior y limitar su ejercicio por los municipios, al final sigue quedando en el aire una concreta y específica atribución competencial a los municipios, eterna reivindicación. Y en ese camino se ha limitado el margen de autonomía que se le otorga a los municipios, unido a la eliminación de cláusulas generales de atribución de competencias por entender que las mismas podían fomentar las duplicidades competenciales y se ha suprimido el art. 28 relativo a las actividades complementarias. Por todo ello, y pese a haber incidido en conceptos como competencias propias o haber matizado el listado de materias sobre los que los municipios pueden ejercer dichas competencias propias, lo cierto es que de muy poco han servido las modificaciones legislativas en esta materia.

El marco previo de la atribución competencial a los EELL está –antes y tras la modificación de la LRSAL– en el art. 2 de la LBRL, donde sobre la base de la efectividad de la autonomía local (o al menos así se manifiesta), se establece la obligación tanto al Estado como a las CCAA, *según la distribución constitucional de competencias*, de asegurar el derecho a intervenir a los EELL en los asuntos que afecten directamente al círculo de su intereses mediante la atribución de las "competencias que procedan". Este planteamiento general que obliga al Estado y CCAA a atribuir por legislación sectorial competencias a los EELL no ha variado, los matices en las limitaciones o requisitos para esas atribuciones se manifiesta en los artículos 7 y 25 de la LBRL, en lo que afecta a los municipios; lo que sí se evidencia con la modificación de este artículo es el sometimiento

[205] Sobre el desarrollo de estos aspectos es interesante el artículo de RUIZ GALDÓN, Juan Manuel, GONZÁLEZ ARRANZ, Javier y SALAS LACÁRCEL, Ángel: "*Los Servicios Impropios y el ámbito competencial local"*. Cuadernos de Gestión Pública Local. Enero, 2007. Organismo Autónomo de Gestión Tributaria (Ayuntamiento de Málaga). ISEL (Instituto Superior de Economía Local).

de toda esta actuación de reconocimiento competencial a los principios de eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, es decir, la verdadera causa de la modificación legislativa que a mi juicio es imperante sobre la clarificación competencial, que se deja en un segundo plano, extremo por el que dicha clarificación no se ha producido de forma efectiva.

En esta comparativa de ambas redacciones se ve claramente lo introducido y eliminado en la redacción dada por la LRSAL:

| Art. 2 **ANTES** LRSAL | Art. 2 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| 1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de ~~máxima~~ proximidad ~~de la gestión administrativa a los ciudadanos.~~<br><br>2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen. | 1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.<br>2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen. |

Fuente: elaboración propia

Además de la introducción del sometimiento a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad (impuesto por la LOEPSF) y de eficacia y eficiencia (consagrados en la LRJSP), es muy significativa la eliminación de la referencia a la "máxima" en relación con la proximidad al ciudadano, como ya abordé al hablar de este principio, pues prima única y exclusivamente criterios de estabilidad frente a la preponderancia que siempre ha tenido en el mundo local esa cercanía al ciudadano.

Haciendo esta pequeña precisión sobre el art. 2.1, se sigue manteniendo la originaria distribución entre el Estado y las CCAA en base a su distribución competencial para la asignación de competencias a los municipios a través de la legislación sectorial, aunque

el verdadero sustento de la atribución competencial a municipios y la modificación operada se observa en los arts. 7, 25, 26 y 27. Ahora bien, es importante precisar que la modificación del art. 25.2 de la LBRL no supone una regla de inmediata atribución competencial a los municipios, en la medida en que su función no consiste en otorgar concretas facultades a los ayuntamientos, sino que es una cláusula de garantía de un ámbito competencial mínimo para los municipios. Está, por tanto, en manos del legislador estatal y más concretamente autonómico, el mayor o menor ámbito de autonomía competencial que se quiera otorgar a los municipios, sin perjuicio de que al menos, sobre las materias previstas en el artículo 25.2, ha de garantizarse su regulación por la legislación respectiva.

Por otro lado, y como ya avancé al analizar la figura de los EEAA en relación con el régimen local y las facultades del legislador autonómico en el desarrollo de las bases fijadas en la LBRL, esta potestad se ha visto limitada por la modificación de la ley, habiendo sido uno de los perjudicados con las medidas adoptadas. En efecto y como señalan algunos autores[206], el reproche de constitucionalidad de la reforma operada en la ley básica no se limita al menoscabo operado sobre la autonomía municipal. En la medida que el listado del artículo 25.2 constituye una enumeración exhaustiva y cerrada, un auténtico techo (máximo) en lugar de un suelo (mínimo), el legislador estatal define la competencia autonómica en positivo, imponiéndole uno de los posibles ejercicios: en un importante elenco de materias (servicios sociales, educación y sanidad) no podrá atribuir competencias propias a los municipios y en las fijadas en el artículo 25.2 deberá hacerlo conforme a criterios extraordinariamente restrictivos.

No obstante lo anterior y a pesar de que esta fue la crítica generaliza desde que se conoció el primer borrador del anteproyecto, lo cierto es que cualquier manifestación doctrinal –y hay muchísimas por la polémica que desató la LRSAL– hay que respetarla pero necesariamente completarla a la luz de los pronunciamientos del TC para entender si considera que ha habido o no merma de la autonomía local y si el papel del Estado legislador se ha extralimitado en la esfera de actuación de las competencias atribuidas a las CCAA que inhabilite el modelo de atribución competencia fijado en la LBRL. En este sentido, como ya abordé en el capítulo II, el TC en la Sentencia 41/2016, de 3 de marzo, que resuelve el recurso interpuesto por la Asamblea de Extremadura y en la Sentencia 111/2016, de 9 de junio, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (que reitera los pronunciamientos de la anterior), ambas contra la redacción de los arts. 7.4, 25 y 27 de la LBRL dada por la LRSAL, vienen a avalar la constitucionalidad del modelo de atribución competencial a los municipios fijado en la ley, sin perjuicio de ciertos matices respecto de las CCAA, lo que no implica, desde mi punto de vista, que sea el más correcto y clarificador posible sino que, en base a lo establecido en la CE, respeta su contenido y no existe otro margen de maniobra ni otras opciones interpretativas. En este sentido, recordar por su trascendencia en esta materia simplemente que el FJ 9 de la STC 41/2016, señala que "la Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art.

[206] NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y ZAFRA VÍCTOR, Manuel: "*El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local*". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 2, julio-diciembre 2014. Barcelona, Buenos Aires, 2009. Pág. 6.

149 CE) y las CCAA (las competencias atribuidas por los EEAA y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). A su vez, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las CCAA. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE. Esta garantía no impide que el Estado y las CCAA puedan ejercer en uno u otro sentido su libertad de configuración en el trance de atribuir competencias locales".

Sin perjuicio del general aval constitucional en los artículos cuestionados y relativos al régimen competencial, sí hay determinadas disposiciones anuladas y declaradas inconstitucionales que afectan a esta materia, en relación con el papel de las CCAA, y que iré analizando según proceda. Por lo demás y para un correcto análisis de la materia, voy a realizar una visión comparada de las redacciones de la LBRL antes y después de la LRSAL de los artículos referidos a las competencias municipales y las manifestaciones, en su caso, del TC, no solo para valorar el alcance de la modificación, sino especialmente para intentar entender y fijar el régimen competencial actual sobre la base de listados de materias concretas sobre las que los municipios pueden ejercer sus competencias y en qué términos y condiciones pueden ejercerlas. Esta delimitación ayudará también a intentar fijar ese otro listado necesario que es el de las competencias impropias. En teoría pudiera parecer tarea fácil hacer un listado general y cerrado de materias y saber lo que los municipios pueden y no pueden hacer, pero nada más lejos de la realidad, porque esta desgraciadamente es mucho más compleja y la interactuación de muchos agentes en la ecuación, hace que no resulte tarea fácil, pero voy a intentar arrojar algo de luz, y sobre todo, practicidad a esta regulación.

### 3.1. Clasificación competencial

La denominación y clasificación de competencias que se atribuyen a los EELL se desprende de lo establecido en el art. 7 de la LBRL. Sin perjuicio de que esta distribución afecta a todos los EELL, es obvio que el foco de atención lo tienen los ayuntamientos y se pretende materializar en la limitación al ejercicio de determinadas competencias para evitar posibles duplicidades competenciales, en base a su carácter insostenible, antieconómico y falto de eficiencia, en el planteamiento de la LRSAL desde su prisma económico. Iremos viendo si se ha conseguido aclarar algo o solo se han puesto piedras en el camino que no fácilmente tienen que recorrer los ayuntamientos españoles.

La comparativa de las redacciones del art. 7 de la LBRL permite visualizar de una forma más clara las modificaciones introducidas y el vigente régimen para, en primer término, abordar las clases de competencias que tienen atribuidos los EELL:

| Art. 7 **ANTES** LRSAL | Art. 7 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| 1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.<br>Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley. | 1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.<br>2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se |

| | |
|---|---|
| 2. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.<br><br>3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local. | ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.<br><br>3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.<br>Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.<br><br>4. 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.<br>En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. |

Fuente: elaboración propia

De la dicción literal del artículo, y así es la postura acogida por el legislador y gran parte de la doctrina, se desprende que con la modificación de art.7 se "clarifica" el sistema competencial estableciendo tres categorías de competencias: propias, delegadas e impropias (sobre los aspectos terminológicos incidiré más tarde). Así se observa, por

ejemplo, en la propia nota explicativa de la LRSAL[207] que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública se apresuró a circular tras su publicación, donde afirma que "las características de este nuevo modelo se pueden resumir del modo siguiente: el modelo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 7.1 de la LBRL, se articula fundamentalmente a través de las competencias propias, que son atribuidas por ley (arts.2,7.2,25 y 26 LBRL), se recoge también la posibilidad de que el Estado y las CCAA puedan delegarles competencias (art. 7.3 y 27) y este esquema se cierra con la posibilidad de ejercer otras competencias distintas de las propias y de las delegadas, siempre que se cumplan unos determinados requisitos (art 7.4 LBRL). Se ha suprimido asimismo el art. 28 relativo a las actividades complementarias".

Sin embargo, hay una postura mantenida por parte de la doctrina, a la que me sumo, que consideramos que a pesar de los tres apartados del art. 7 y la supuesta inclusión de un tercer apartado, no hay tres categorías de competencias sino dos. Me resulta muy interesante el planteamiento que realiza Almeida Cerreda[208] que entiende que a la hora de sistematizar las competencias de la LBRL en su versión dada por la LRSAL, en principio caben dos opciones: los que consideran que hay dos tipos de competencias (propias y delegadas) y los que consideran que existen tres tipos de competencias (propias, delegadas y distintas de las propias y delegadas). Este autor aboga por la defensa de la sistematización de las competencias en dos bloques, al entender que un concepto amplio de las competencias propias engloba tanto las propias como las impropias. Entiende que por lo que se refiere a las competencias propias, las que de conformidad con art. 7.2 de la LBRL los ayuntamientos ejercen con plena autonomía y bajo su exclusiva responsabilidad, se pueden subdividir en dos tipos. Por un lado se encuentran las *competencias propias necesarias* que son aquellas que el legislador estatal o autonómico atribuyen a los municipios en alguna de las materias en las que el art. 25.2 de la LBRL establece que estos, indefectiblemente, han de tener competencias propias; y por otro lado, se hallan las *competencias propias suplementaria* que son, por el contrario, tanto aquellas que los citados legisladores otorgan, explícita o implícitamente, a los ayuntamientos en ámbitos distintos de los enumerados en el art. 25.2 de la LBRL, como aquéllas otras que los mencionados legisladores les autorizan a ejercer, en modo implícito, en los campos comprendidos en el precepto indicado. Y la justificación de la defensa de esta teoría radica en entender que solo hay dos regímenes jurídicos de ejercicio de las competencias: el de las delegadas (art. 7.3 de la LBRL) y el de las propias (art. 7.2 de la LBRL), siendo aplicable este último tanto a las propias, como a las impropias, sin perjuicio de las peculiaridades asociadas a las competencias impropias. La diferencia esencial entre ambas clases de competencias propias estriba en las condiciones que han de cumplirse por los EELL para poder ejercerlas. En el caso de las competencias *propias necesarias* tan solo es preciso que el legislador que corresponda confiera, cumpliendo los requisitos de los apartados 3º, 4º y 5º del art. 25 de la LBRL, una concreta función a los

[207] Se desprende de la nota explicativa de la reforma local realizada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas al esclarecer el contenido del art. 7.1 de la LBRL. Pág. 4. https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/politica-territorial/local/regimen_juridico/NOTA-EXPLICATIVA-MODIFICADA-29-04-2016.pdf

[208] ALMEIDA CERREDA, Marcos: "*La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las comunidades autónomas".* Págs. 113-165. Dentro de la obra colectiva: "La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Dir. QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014. Págs. 116-117.

mismos, mientras que para la actuación de las *competencias propias complementarias*, además de la concesión legislativa, de conformidad con el art. 7.4 de la LBRL, es necesario justificar que no se pone en peligro la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y que no se incurrirá en un supuesto de ejecución simultánea de un mismo servicio por varias Administraciones (duplicidad), como después analizaré. Es evidente que esta formulación no es la manifestada y querida por el legislador, que solo considera competencias propias las asignables dentro del marco fijado por el apartado 2º del art. 7 de la LBRL, y muestra de ello es que donde antes solo decía "competencias", ahora expresamente señala "competencias propias". No obstante, personalmente no me parece inapropiado este planteamiento de categorización de las competencias en dos bloques porque las competencias impropias, al margen de los requisitos concretos para su posible aplicación, no dejan de ser asumidas por los municipios cuando efectivamente se cumplen los requisitos legalmente fijados, tornándose en ese momento de impropias a propias en una concepción amplia.

Esta misma línea argumental de dos bloques de competencias la defienden otros autores como García Matíes[209] que señala que el nuevo artículo 7 de la LBRL en la redacción que le da la LRSAL, clasifica las competencias locales en propias, delegadas y en otras diferentes de unas y otras, que no denomina. En realidad, no hay tres categorías sino dos. Las competencias propias y las que no son propias porque son de otros sujetos, pudiendo ejercerse estas últimas por delegación en sentido estricto o bien por una delegación que podríamos denominar inversa, es decir no se delega por el titular, sino que se solicita por quien quiere ejercerla, que además si se le acepta, al contrario de lo que ocurriría con la delegación en sentido estricto es el delegado (o si se quiere el autodelengante) quién asume el coste. Es una delegación rogada, a la que se accede si quién la solicita dispone de capacidades y recursos, porque lo de la duplicidad es en muchos casos difícil de acreditar.

Y muy elocuente me parece la manifestación de Velasco[210], que si bien era referida a la formulación del anteproyecto es plenamente aplicable a la redacción actual, cuando señala que la ley distingue directamente, como supuestas categorías jurídicas, entre las "competencias propias" y las "competencias impropias" (nuevo art. 7.4 LBRL). Esta distinción, que puede ser útil en el debate sobre la financiación municipal, carece del rigor y la sustantividad necesarios para convertirse en categoría normativa. El binomio "competencias propias versus competencias impropias" es incoherente con el tenor general del art. 7.1 LBRL (que no se modifica en el ALRSAL). El actual art. 7.1 LBRL establece dos tipos de competencias, las "propias" y las "delegadas", distinguidas en función de la titularidad (propia o ajena) de la competencia. Pues bien, si el art. 7.1 LBRL utiliza el adjetivo de "propio" para referirse a la titularidad (propia o ajena) de una competencia, no es técnicamente adecuado que la misma ley utilice el adjetivo "propio" para un fin aparentemente distinto: para diferenciar entre competencias precisas o determinadas y competencias genéricas o generales. Es evidente que, como viene reiterando la jurisprudencia constitucional, la mala técnica legislativa no es en sí misma

[209] GARCÍA MATÍES, Rafael: *"Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013".* Ob. Cit. Pág. 122.

[210] VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Anuario de Derecho Municipal 2012. Págs. 23-60. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2013. Pág.41.

una causa de inconstitucionalidad (por ejemplo: STC 188/2005, FJ 4.º), salvo que, llevada al extremo, sea causa de inseguridad jurídica y con ello reprochable ex art. 9.3 CE.

A pesar de coincidir plenamente con la clasificación dual de los autores que acabo de señalar, en términos generales, en la mente del legislador al abordar las competencias municipales las estructura en tres grupos que paso a analizar siguiendo la estructura de la ley.

### 3.2. Competencias propias

El art. 7.2 de la LBRL sigue identificando a las competencias propias como "aquellas que solo podrán ser determinadas por ley y que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás AAPP". Es decir, son aquellas que les corresponden a los EELL en su condición de Administración pública de carácter territorial como entidad básica en los términos del art.1.1 de la LBRL.

Estas competencias propias vienen delimitadas y condicionadas en su ejercicio en el art. 25 de la LBRL, si bien las mismas están directamente relacionadas con los servicios obligatorios del art. 26.1. Ahora bien, y como matiza Domínguez Martín[211] las "competencias propias" son aquellas que el ayuntamiento ejerce con plena responsabilidad y autonomía, sin control jurídico ni de oportunidad por parte de otras instancias territoriales (art. 7.2 de la LBRL), que solo excepcionalmente podrá realizar un control de mera legalidad, sin que sea admisible que ni el Estado ni las CCAA puedan ejercer una potestad de dirección político-administrativa sobre la actividad de los municipios en ejercicio de sus competencias propias. La calificación de "propias" de estas competencias no significa que se trate de competencias que se atribuyen a los municipios en exclusiva: el carácter propio no impide su compartición con las Administraciones estatales y/o autonómicas dependiendo del ámbito material. Tampoco impide que su ejercicio esté condicionado por el Derecho estatal o autonómico, también en función de la materia de que se trate.

Paso a desgranar el art. 25 de la LBRL para abordar de forma individualizada la regulación de las competencias propias de los municipios y la incidencia de las modificaciones operadas.

#### 3.2.1 Formulación general contenida en el art. 25.1 de la LBRL

Una de las consecuencias de la modificación de la LBRL por la LRSAL es la eliminación de facto de la cláusula general de habilitación que se reconocía en la redacción inicial de la LBRL.

[211] DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica: "*Municipios: competencias y potestades".* Ob. Cit. Pág. 241.

| Art. 25.1 **ANTES** LRSAL | Art.25.1 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| 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. | 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 |

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en esta comparativa, aunque a priori parece una redacción muy parecida, el alcance de la supresión de la referencia a "*toda clase*" de actividades y prestar *"cuantos*" servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal tiene relevancia por cuanto puede interpretarse –y yo creo que de facto así es– como una limitación del alcance del principio de autonomía local mediante la modulación de la cláusula general de atribución competencial a los municipios. Sin embargo, no es menos cierto que esta eliminación, parece obedecer más a esa intención clarificadora manifestada en el preámbulo por cuanto parece que conceptos que pudieran dar lugar a una falta de delimitación concreta de ámbitos de actuación sería contrarios a la propia finalidad de reforma y, en este sentido, la referencia a "toda clase" y "cuantos servicios" sin duda abre, aparentemente, un abanico de posibilidades de actuación. Y digo "aparentemente" por cuanto como ahora se verá, sin un desarrollo concreto por la legislación sectorial, poco alcance se le pueda dar a dichos conceptos, lo que no significa que su supresión no implique una medida –otra más– de limitar y cercenar la autonomía local de los municipios. Esto es, no podemos decir que suponga un desapoderamiento competencial de los municipios, por cuanto la ley no establece una norma de atribución competencial, sino que se fija una garantía de ámbito competencial mínimo que ha de ser desarrollado por legislación sectorial. Ahora bien, no deja de ser una limitación más en el ámbito de actuación municipal que pudiera dar lugar a impedir a un ayuntamiento concreto atender las demandas ciudadanas por no ser una de las materias contenidas en el listado de la ley, y carecer de una cobertura general de actuación. Como pone de manifiesto el TC en la sentencia 41/2016 (FJ 9), "esta norma (art. 25.1 LBRL) podía interpretarse como una cláusula general que, en cuanto tal, encierra una habilitación directa en favor de los municipios para ejercer competencias también en materias de competencia autonómica. El art. 25.1 admitía otras interpretaciones, pero en la práctica ha funcionado como una habilitación general y directa, según la exposición de motivos de la LRSAL, que la concibe como fuente de duplicidades e ineficiencias en la gestión de los recursos públicos". Y añade en el FJ 10 que "la LRSAL suprime las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción de los arts. 25.1 y 28 LBRL. En particular, modifica la redacción del apartado 1 del art. 25 con el fin de que la atribución de competencias "propias" quede sujeta a las exigencias de los apartados 2 a 5. Los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1 LBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. La LRSAL deroga expresamente en paralelo el art. 28 LBRL, conforme al que los municipios podían realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. En sustitución de aquellas reglas habilitantes generales, se establece

otra que permite a los municipios (y a todas las EELL) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales (art. 7.4 LBRL)".

En cualquier caso, y no obstante esta eliminación, debemos tener en cuenta que del art. 25.1 no se deriva una competencia municipal universal, pues la posibilidad de promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal lo será siempre en el "ámbito de sus competencias", estableciendo el propio precepto la limitación del ámbito de actuación que en la redacción actual. Ahora bien, lo que si ha supuesto una gran limitación en el poder actuación municipal es otro dato que, aunque pudiera pasar desapercibido, tiene un matiz muy importante, y es la inclusión de la referencia a esa promoción de actividades y prestación de los servicios públicos "en los términos previstos en este artículo", esto es, con las limitaciones fijadas en los apartados 3, 4 y 5 cuyas consecuencias directas analizo en el epígrafe 3.2.3 por el alcance que tienen.

### 3.2.2 Listado de materias de atribución genérica (art. 25.2 de la LBRL) y modificaciones respecto del régimen anterior: cuadro comparativo

El apartado 2 del artículo 25 de la LBRL establece las materias sobre las que el municipio ejercerá, *en todo caso*, como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA.

Antes de entrar a analizar las concretas materias, las cuales fueron modificadas, es necesario hacer un matiz sobre esta "atribución genérica" que aunque a simple vista pueda parecer que la ley otorga de facto un completo ámbito de materias sobre el que los municipios pueden ejercer sus competencias, dándoles un amplio margen de actuación y autonomía, lo cierto es que hay una limitación o condición importante: "los términos de la legislación del Estado y de las CCAA". ¿Qué alcance tiene esta afirmación? Pues se ha podido ir comprobando a lo largo del trabajo y es que el art. 25.2 no habilita a los municipios por sí solo a intervenir en esas materias y ejercer competencias sobre ellas, ya que el art. 25.1 no atribuye competencias, sino que fija las materias sobre las a través de leyes del Estado o de las CCAA se atribuirán competencias efectivas, y que tendrán esas competencias tendrán la consideración de *propias*.

Como señala Velasco[212], en la línea ya puntada al hacer la depuración conceptual, el art. 25.2 LBRL no enuncia las competencias municipales sino las materias de "interés local" en las que las leyes (del Estado o de las CCAA) han de atribuir necesariamente algún tipo de competencia a los municipios. Esta comprensión del art. 25.2 LBRL es no solo la que lógica y sistemáticamente deriva del art. 25.3 LBRL (que expresamente se refiere a las leyes estatales y autonómicas atributivas de competencias municipales), sino que es la única constitucionalmente posible. La STC 214/1989, al enjuiciar el sistema competencial articulado en el art. 2 LBRL, expresamente aceptó que la LBRL contuviera alguna "regla" sobre la forma de atribución de competencias municipales. Pero dejando claro en todo momento que, en las materias de competencia autonómica exclusiva, corresponde a cada CCAA la atribución de competencias municipales. En consecuencia, el Estado solo puede

[212] VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*". Ob. Cit. Pág. 48.

atribuir concretas competencias a los municipios allí donde disponga de un título competencial (sectorial) suficiente. Este título competencial puede ser "básico" –como prevé expresamente el art. 2.2 LBRL–. Pero, en todo caso, el Estado no dispone de una competencia general (ex art. 149.1.18 CE) para definir las competencias municipales. Según esta doctrina constitucional, el art. 25.2 LBRL no contendría un listado de competencias municipales sino un listado de materias de "interés municipal" en las que el Estado establece (como regla básica de régimen local) que las leyes sectoriales (estatales o autonómicas) necesariamente han de atribuir competencias a los municipios. Este es la interpretación dada por la STC 41/2016.

En primer término y para poder ver el alcance de la modificación operada por la LRSAL, voy a utilizar la siguiente tabla:

| MATERIAS Art. 25.2 **ANTES** LRSAL | MATERIA Art.25.2 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| 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.<br><br>e) Patrimonio histórico-artístico. | 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 |
| f) Protección del medio ambiente.<br><br>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.~~<br><br>l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. | 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 |
| l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. | c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales |
| 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. | d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. |
| k) ~~Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.~~ | e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la |

| | |
|---|---|
| ~~i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud~~ | atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social |
| c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.<br>~~a) Seguridad en lugares públicos.~~ | f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. |
| b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.<br>ll) Transporte público de viajeros. | g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano. |
| m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. | h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. |
| g) Abastos, ~~mataderos~~, ferias, mercados y ~~defensa de usuarios y consumidores~~. | i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. |
| h) Protección de la salubridad pública. | j) Protección de la salubridad pública. |
| j) Cementerios y servicios funerarios. | k) Cementerios y actividades funerarias. |
| m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. | l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. |
| m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. | m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales. |
| 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. | 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. |
| Sin correspondencia | 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 |
| Sin correspondencia | o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género. |

Fuente: elaboración propia

A simple vista y sin perjuicio de la repercusión y alcance de la modificación, se suprimen de la lista y dejan de tener la consideración de competencia propia de los municipios determinadas materias y se incorporan otras, conforme a la siguiente tabla:

| MATERIAS **SUPRIMIDAS** | MATERIAS **NUEVAS** |
|---|---|
| Conservación de caminos y vías rurales. | Conservación y rehabilitación de la edificación |
| Seguridad en lugares públicos (ahora referencia a Policía local) | Vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. |
| Mataderos | Protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en zonas urbanas |
| Defensa de usuarios y consumidores | Estacionamiento de vehículos y movilidad |
| Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. (sólo evaluación e información en situaciones necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social) | Tecnologías de la información y las comunicaciones |
| Participar en la programación de la enseñanza e intervenir en sus órganos de gestión (centros docentes públicos) (ahora sólo vigilancia del cumplimiento escolaridad obligatorio, cooperación obtención de solares para nuevos centros docentes y vigilancia en dichos centros) | Promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género |
| Participación en la gestión de la atención primaria de la salud | |

Fuente: elaboración propia

La supresión de determinadas materias sobre las que se venían ejerciendo competencias por los municipios tiene un alcance relevante, porque es una muestra más de la limitación de actuación permitida a los municipios. No obstante, no nos debemos quedar en el simple dato de la supresión de determinadas materias, al margen de su relevancia, pues no es esta supresión sino el resto del contenido del art. 25 unido a la redacción del art. 7.4 y la supresión del art. 28 lo que verdaderamente supone una limitación en la autonomía local de los municipios y en su poder efectivo del ejercicio competencial. Esta supresión implica que la LBRL ya no obliga a la legislación sectorial (estatal o autonómica) a atribuir estas competencias a los municipios, sin perjuicio de que el legislador autonómico considere mantenerlas o incluso, como vamos a ver, poder ampliarlas. De hecho, como puso de manifiesto el TC (Sentencia 41/2016), "la desaparición, en la nueva redacción del art. 25.2 LBRL, de algunas materias recogidas en la anterior no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que en determinados ámbitos el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la CCAA o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo "en todo caso". Consecuentemente, el legislador competente según la materia conserva la capacidad de distribuir poder local en los ámbitos excluidos con sujeción a la garantía constitucional de la autonomía municipal (arts. 137 y 140 CE) y a los principios de eficiencia, eficacia y estabilidad presupuestaria (arts. 31.2, 103.1 y 135 CE); además de a las exigencias derivadas de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL y, en el caso de las CCAA, a las indicaciones que eventualmente incluyan los EEAA".

Por lo demás, como señala Ortega Álvarez[213], ha de tenerse en cuenta que el art. 25.2 de la LBRL tiene un contenido no homogéneo. Se hace necesario distinguir entre materias que requieren concreción posterior por el legislador competente (protección civil, patrimonio histórico, protección del medio ambiente, etc.) y funciones específicas que no requieren un reconocimiento expreso por el legislador (ordenación del tráfico, prevención y extinción de incendios, suministro de agua y alumbrado, servicio de limpieza viaria, etc.). Estas funciones coinciden sustancialmente con los servicios mínimos que debe prestar el municipio de conformidad con lo previsto en el art. 26.1 de la LBRL. Esta afirmación tiene su base en lo ya analizado de la diferencia entre las competencias sobre las materias del art. 25.1 y los servicios obligatorios del art. 26.1 que implica, precisamente por esta obligación impuesta al municipio por el Estado, un ejercicio directo sin necesidad de ulterior legislación autonómica.

Analizado lo nuevo y lo suprimido con base a la literalidad de la ley, voy a enumerar de forma efectiva las competencias reconocidas por la ley como propias a los municipios, desgranado cada letra del apartado de 2 del artículo 25 de la LBRL, elaborando una lista que servirá no solo para tener una visual directa de las materias sino, posteriormente, para poder contrarrestar con el análisis de las competencias impropias y valorar su alcance, siempre dentro de los términos que fije el Estado y las CCAA. Por lo demás, debo señalar que esta lista, por tanto, en modo alguno se puede considerar completa con la sola alusión al contenido material del art. 25.2 LBRL, esto es, el mínimo de la LBRL, que puede ser ampliado por las CCAA en sus EEAA y en la legislación autonómica sobre régimen local.

| Nº | LBRL | MATERIA OBJETO DE COMPETENCIA PROPIA |
|---|---|---|
| 1 | 25.2.a) | Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina |
| 2 | 25.2.a) | Patrimonio histórico: protección y gestión |
| 3 | 25.2.a) | Vivienda protección pública: promoción y gestión |
| 4 | 25.2.a) | Edificación: conservación y rehabilitación |
| 5 | 25.2.b) | Medio ambiente urbano: parque y jardines públicos |
| 6 | 25.2.b) | Medio ambiente urbano: gestión residuos sólidos urbanos |
| 7 | 25.2.b) | Medio ambiente urbano: protección contaminación acústica, lumínica y atmosférica |
| 8 | 25.2.c) | Agua potable: abastecimiento a domicilio |
| 9 | 25.2.c) | Aguas residuales: evacuación y tratamiento |
| 10 | 25.2.d) | Infraestructura viaria y equipamientos |
| 11 | 25.2.e) | Asistencia social: evaluación e información de situaciones de necesidad social |
| 12 | 25.2.e) | Asistencia social: atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social |
| 13 | 25.2.f) | Policía local |
| 14 | 25.2.f) | Protección civil |
| 15 | 25.2.f) | Prevención y extinción de incendios |
| 16 | 25.2.g) | Circulación: tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad |
| 17 | 25.2.g) | Transporte colectivo urbano |

[213] ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: "*Las competencias como paradigma de la autonomía local".* Justicia Administrativa. Número Extraordinario. Págs. 33-53. Valladolid, 2000. Pág. 45.

| | | |
|---|---|---|
| 18 | 25.2.h) | Turismo: información y promoción de interés y ámbito local |
| 19 | 25.2.i) | Ferias |
| 20 | 25.2.i) | Comercio: abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante |
| 21 | 25.2.j) | Salubridad pública: protección |
| 22 | 25.2.k) | Cementerios y actividades funerarias |
| 23 | 25.2.l) | Deporte: promoción e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre |
| 24 | 25.2.m) | Cultura: promoción y equipamientos culturales |
| 25 | 25.2.n) | Educación: vigilancia escolaridad y cooperación en obtención de solares |
| 26 | 25.2.n) | Educación: conservación, mantenimiento y vigilancia edificios titularidad local destinados a centros públicos de educación |
| 27 | 25.2.ñ) | Tecnologías de la información y comunicaciones (TIC): promoción de participación ciudadana |
| 28 | 25.2.o) | Igualdad de género: promoción de igualdad y contra la violencia de género |

Fuente: elaboración propia

Y aunque entiendo que la lista ayuda a visualizar las materias recogidas en el art.25.2 de la LBRL, hay que ser prácticos y responder a cuestiones concretas que la formulación general de la ley no deja claro de forma directa.

La primera de las cuestiones que es necesario abordar: ¿se considera que estas materias las tienen *per se* y por mandato de la LBRL todos los municipios? La respuesta que yo interpreto es que sí pero con matices muy importantes, pues no se trata de una atribución automática sino que necesita de un desarrollo concreto. Y de hecho, la cuestión es un tanto controvertida y es uno de los aspectos en los que se ha tenido que manifestar el TC. El apartado 2 del art. 25 de la LBRL recoge las materias respecto de las que "en todo caso" los municipios ejercerán las competencias propias; ahora bien, estas competencias propias las tiene que prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas, habiendo hecho la nueva redacción de la ley simplemente una redefinición de los ámbitos materiales. Pero como bien matiza el TC[214], "el art. 25.2 LBRL identifica las materias dentro de las que el municipio debe tener "en todo caso" competencias "propias". Este artículo no atribuye competencias; introduce condiciones a la legislación que las confiere. La atribución en sentido estricto sigue correspondiendo a la legislación sectorial estatal y a las CCAA, cada cual en el marco de sus competencias. El art. 25.2 sigue funcionando, por tanto, como una garantía legal (básica) de autonomía municipal (arts. 137 y 140) a través de la cual el legislador básico identifica materias de interés local para que dentro de ellas las leyes atribuyan en todo caso competencias propias en virtud del interés local. A este respecto, la novedad es la relativa constricción de esa garantía legal como consecuencia de la reducción o supresión de algunas materias incluidas en el listado de la redacción anterior del art. 25.2; en especial, la asistencia social y la atención social primaria".

Por ello, se sigue manteniendo el régimen del necesario desarrollo legislativo sectorial por parte del Estado y CCAA, pues si bien en cierta medida va a depender de la mayor o menor voluntad legislativa, principalmente autonómica, el hecho de que los municipios pueden tener un desarrollo efectivo de sus competencias, con la ley en la mano se infiere una obligación directa al legislador sectorial para que atribuya a los municipios tales competencias, sin que quede –al menos en teoría– a su libre elección. Cierto es que la

[214] Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo de 2016. FJ 10b).

última tendencia en las leyes de régimen local autonómicas (no específicamente en la legislación sectorial), es la de atribuir una más detallada relación de materias sobre las que los municipios pueden desarrollar sus competencias y se puede ver claramente en las leyes aragonesa, andaluza y extremeña[215], así como un mayor desarrollo efectivamente reconocido en algunos de los EEAA, pero ese reconocimiento requiere ley sectorial.

La segunda cuestión relevante: ¿el catálogo de materias de este artículo 25.2 se puede entender que tiene carácter cerrado o abierto? Es decir, ¿las CCAA pueden atribuir más competencias propias a los municipios sobre otras materias que no sean las contenidas en el apartado 2? Esta pregunta implica plantearse si nos encontramos ante un planteamiento de una ley de "máximos" (lista cerrada) o de "mínimos" (lista abierta).

El primero en manifestarse de forma un tanto radical fue el Consejo de Estado en el Dictamen 567/2013, de 26 de junio al Anteproyecto de la LRSAL[216] donde establecía el carácter cerrado del listado de materias del art. 25.2. al señalar que "de la lectura conjunta de los preceptos en los que queda definido este nuevo modelo revela en primer lugar que, en líneas generales, el anteproyecto lleva a cabo una reducción del ámbito de las llamadas "competencias propias" del municipio. Tal reducción resulta no solo de la eliminación, en la enumeración contenida en el artículo 25.2 de la LBRL, de diversas materias o ámbitos de actuación (…), sino también de la nueva redacción dada al artículo 25.1 en unos términos más estrictos que los que hasta ahora recogía la LBRL, que acotan la intervención de los municipios a un campo de actuación más estrecho que el que hasta ahora ha existido. Adicionalmente, el anteproyecto incorpora nuevos requisitos que deberán observarse en la delegación de competencias y limita la posibilidad de desarrollar otro tipo de competencias (las denominadas "impropias") a los supuestos en que se cumplan los requisitos previstos en el artículo 7.4, en conexión con las previsiones de la disposición transitoria novena". Con el expreso reconocimiento del "estrechamiento" del ámbito competencial de los municipios, entiende que "las CCAA no pueden desarrollar por ley más competencias que las relativas a las materias establecidas en el art.25.2, viniendo a justificar de alguna manera que al amparo del art. 149.1.18 de la CE, el legislador estatal puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones existentes entre sí y con otras AAPP".

Esta interpretación restrictiva del Consejo de Estado obedece, a mi juicio, al primer planteamiento del legislador, por cuanto el proyecto de ley contemplaba expresamente la posibilidad de que las CCAA en sus respectivos ámbitos de competencias atribuyeran a los municipios competencias propias en materias distintas de las previstas en el art. 25, precepto que desapareció de la versión final. Esta supresión expresa en la tramitación legislativa se interpretó por parte de la doctrina en que la lista de las materias del apartado 2 debían entenderse tasada, pues en caso contrario se hubiera mantenido la redacción establecida inicialmente en el proyecto. Sin embargo, entiendo que no se puede aceptar tal razonamiento por cuanto si somos fieles al tenor literal del art. 25 de la LBRL en

[215] El anexo I al presente trabajo recoge una tabla con el contenido concreto de los artículos referenciados relativos a las competencias municipales.
[216] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567

ningún momento se utilizan términos que puedan dar a entender que solamente pueda ser competencias propias las que desarrollen las materias del apartado 2, sino que dice que se "ejercerá en todo caso como propias", sin referencia a términos como exclusivamente, únicamente u otros análogos que pudieran hacer denotar una limitación expresa a esa concepción amplia. Es decir, la redacción del art. 25.2 no niega ni limita que haya o pueda haber otras competencias propias de los municipios, sino que las materias que enumera tendrán la consideración sí o sí de propias: ahora bien, a partir de ahora, para poder ejercerse tendrán que someterse a los requisitos de los apartados 3,4 y 5, y es aquí donde se establece la verdadera limitación efectiva a su desarrollo. El anterior argumento se puede apoyar en otros como que se permita la existencia de competencias impropias, eso sí, sometidas a los requisitos que legalmente se establecen.

No obstante, y quizá porque es el Consejo de Estado quien lo decía, no fueron pocas las manifestaciones que daban por válido este criterio restrictivo del art. 25.2, estableciendo su contenido como un techo máximo de materias sobre el que la legislación sectorial (estatal o autonómica) debía exclusivamente pivotar[217].

Sin embargo, es necesario señalar que fueron muchos autores[218], con argumentaciones similares, los que desde el inicio de la formulación vieron claro que la interpretación del art. 25.2 en modo alguno podía suponer una lista cerrada o un techo competencial fijado a las CCAA, por cuanto ello sería contrario a la doctrina jurisprudencial existente hasta ahora, suponiendo una limitación por el legislador estatal al ejercicio de sus propias competencias por las CCAA en el desarrollo de los concretos ámbitos materiales que quieren otorgar a los municipios.

Si perjuicio de poder aludir a más o menos criterios doctrinales, la realidad es que el carácter abierto se puede entender ratificado por el TC al permitir a las CCAA ampliar sin medida las competencias locales, lo que sin duda ha limitado los efectos de la reforma pretendida. Así la STC 41/2016, en el FJ 10, establece "que las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). La interpretación de que las "competencias propias" municipales no son solo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 LBRL resulta igualmente de previsiones generales de la LBRL que han permanecido inalteradas. Debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las CCAA (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición,

[217] A esta conclusión llegaron autores como Valentí Merino Estrada y pronunciamientos de órganos consultivos como el Dictamen 8/2014 del Consell de Garanties Estatutaries catalán.

[218] Por todos Rafael Jimenez Asenjo, Lorenzo Mellado Ruiz, Francisco Velasco Caballero, Morillo Velarde Pérez o Federico Castillo. Sobre el análisis concreto de esta doctrina, un escueto pero preciso resumen lo hace POZO BOUZAS Eduardo G.: "*Las competencias locales (II): competencias municipales y provinciales".* Dentro de la obra colectiva Coord. GUITIERREZ COLOMINA Venancio y LLAVADOR CISTERNES Hilario: "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudios sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre". Págs. 201-310. Tiran lo Blanch. Valencia, 2015. Págs. 214-226. Las manifestaciones doctrinales son anteriores a la STC 41/2016.

indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las CCAA. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las CCAA pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los EEAA".

En la línea fijada por esta sentencia, el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la nota explicativa de la LRSAL, modificada en 2016 tras la publicación de esta sentencia, señala que "la LRSAL no prohíbe el ejercicio por los municipios de competencias en esos otros ámbitos materiales no recogidos en el art. 25.2 de la LBRL, pues teniendo en cuenta el modelo de distribución constitucional de competencias previsto en los arts. 148 y 149 CE, nada impide que las CCAA, en las materias en las que hayan asumido competencias legislativas en sus respectivos EEAA, identifiquen concretas competencias que corresponden al municipio en su legislación sectorial atribuyéndolas como propias (apartados 1 y 2 del art. 7 LBRL), para posteriormente transcribir literalmente el contenido de la sentencia señalando prevé expresamente las leyes de las CCAA pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2".

Por todos los argumentos anteriormente señalados, la mayor parte de la doctrina, sin perjuicio de algún pronunciamiento restrictivo inicial en la materia, defienden la concepción amplia de la configuración de las materias del art. 25.2. No obstante esta formulación, que es clara a día de hoy, ha de ponerse en relación con la concreta asunción de competencias por parte de las CCAA en sus EEAA, y en su legislación sectorial, pues la participación aquí de la legislación sectorial del Estado es muchísimo más limitada. Y la prueba práctica de esta posible ampliación de materias la tenemos en leyes como la aragonesa, vasca, andaluza y la extremeña. No solo de la posibilidad de ampliación de las materias, sino de la diversidad que regímenes de "competencias propias municipales" que puede desarrollarse, sin perjuicio de la ulterior legislación sectorial que las pueda desarrollar. Esta precisamente era la fundamentación del Consejo de Estado para entender que la lista se debía considerar cerrada: la existencia de un régimen unitario en todo el territorio nacional, extremo que no solo vulnera el ámbito competencial de las CCAA, sino que no obedece a las distintas realidades propias del mundo local.

Asimismo, respecto de las materias suprimidas, existe otro interrogante: ¿se van a poder seguir prestando por los ayuntamientos que ya lo venían haciendo? Ya he comentado que la supresión no significa que las CCAA, a través de la legislación de desarrollo, permita que las mismas se sigan prestando. No obstante, desaparece esta obligación legal de reconocerla, pero si sus EEAA o a través de la legislación sectorial la tienen reconocida, nada parece impedir la continuación en el ejercicio competencial como propias. Eso sí, la legislación que en el futuro pretenda atribuir competencias a un municipio sobre alguna de las materias del art. 25.2 o de cualquier otra no incluida en el listado, deberá cumplir los requisitos establecidos en los apartados 3, 4 y 5 que paso a analizar.

### 3.2.3 Intervención de la legislación sectorial para la concreción de otras competencias propias (art. 25.3, 4 y 5 de la LBRL)

Antes he comentado cómo un aspecto que a priori puede parecer que carece de transcendencia ha resultado ser uno de los criterios que efectivamente más limita, a mi juicio, el ejercicio competencial de los ayuntamientos y es la inclusión en el inciso final del art. 25.1 la referencia a "en los términos previstos en este artículo", referido no solo a las materias del apartado 2 ya vistas, sino especialmente a las limitaciones fijadas en los apartados 3, 4 y 5, que es el claro reflejo de la aplicación de los criterios de la LOEPSF.

Antes de abordar las consecuencias veamos la comparativa de las redacciones:

| Art. 25.3 **ANTES** LRSAL | Art.25.3 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| 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. | 3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. |
| Art. 25.4 **ANTES** LRSAL | Art.25.4 **TRAS** LA LRSAL |
| *Sin equivalencia* | 4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas.<br>Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados. |
| Art. 25.5 **ANTES** LRSAL | Art.25.5 **TRAS** LA LRSAL |
| *Sin equivalencia* | 5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública. |

Fuente: elaboración propia

Este artículo es la plasmación clara de la finalidad de la ley; sin perjuicio de que la clarificación competencial –si la hay– se desprende del apartado 5 al aludir la necesaria garantía de que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra AAPP abordando el tema de la duplicidad competencial, que no deja de ser un planteamiento lógico si se atiende a una correcta, eficiente y coordinada política administrativa, es la influencia de los artículos 3, 4 y 7 de la LOEPSF los que imperan en la razón última de la modificación de este artículo, con las consecuencias que ello conlleva.

Como analiza García Matíes[219], la anterior redacción del art. 25.1 no incluía el párrafo: "*en los términos previstos en este artículo*", por lo que si existía interés municipal y ello contribuía a satisfacer alguna necesidad o aspiración de la comunidad, unido a la fórmula general contenida en el artículo 2 de la LBRL, el municipio podía considerar que tenía competencias sobre una concreta materia y ejercerla, porque no era difícil fundar la existencia de competencia en alguna de las que enumeraba el artículo 25.2 de la LBRL e incluso en algunas que no figuraban. Ahora los términos de configuración de esas competencias propias serán las que se atribuyan de entre las materias del apartado 2 y además se sometan a los requisitos que se contienen en los apartados 3, 4 y 5. Por tanto, a partir de ahora, las competencias propias "en las materias enunciadas" las determinarán las normas con rango de ley material (autonómicas o estatales), las cuales deben valorar si es conveniente o no la implantación de servicios locales en atención a los principios que enumera, deberán valorar el impacto económico sobre las Administraciones afectadas, y deberán prever los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera.

Esto tienen su parte limitativa (que difícilmente se va a cambiar si no es con un cambio constitucional) y radica en la intervención autonómica para el desarrollo de las competencias propias de los municipios (que también puede ser legislación sectorial estatal, pero esta intervención lo es menor medida); y una parte positiva, que es el contundente apoyo judicial del TC a que estas puedan desarrollar más allá del listado de materias del art. 25.2 de la LBRL. Lo que hace plantearse que si el TC no ve problema para ampliar las competencias municipales, la CE puede hacer en origen un reconocimiento expreso, pero estas ideas osadas las dejo para la parte final del trabajo.

Para concluir señalar que una duda que surgió en esta materia pero que entiendo que jurídicamente no debería generar muchos problemas interpretativos, fue plantearse si las reglas limitativas de estos apartados, especialmente el 25.3, son aplicables a las leyes, estatales o autonómicas, aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL. La respuesta yo la concibo necesariamente negativa, por cuanto se trata de una ley posterior que fija un régimen jurídico restrictivo que no puede verse afectado por la normativa que en su caso se dicte tras su aprobación, si ya se ha reconocido la competencia efectiva al municipio y la viene desarrollando.

[219] GARCÍA MATÍES, Rafael: *"Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013".* Ob. Cit. Págs. 123-124.

### 3.3. Servicios municipales obligatorios

La configuración y delimitación conceptual de los servicios municipales obligatorios ya lo he realizado en el apartado 2.2 relativo a la depuración conceptual, recordando simplemente aquí que en el art. 26.1 de la LBRL se contiene la lista básica de servicios públicos locales de obligatoria implantación en función de la población del municipio, es decir, el mínimo de servicios que en función de la ratio de población obliga a desarrollar a los ayuntamientos. A juicio del TC en la STC 41/2016 (FJ 9), "esta lista no solo impone obligaciones prestacionales a los municipios, sino que también atribuye la correspondiente competencia, es decir, cualquiera de las obligaciones impuestas al municipio por el Estado en base al art. 26.1 de la LBRL funciona directamente, sin necesidad de ulterior legislación autonómica, como un derecho subjetivo correlativo que permite al vecino impugnar el presupuesto municipal que no prevea el gasto necesario y, en general, exigir judicialmente el establecimiento del servicio. Naturalmente, el art. 26.1 de la LBRL no impide que los municipios que no alcanzan esas barreras poblacionales desarrollen también estos servicios".

Para ver los cambios operados en esta materia por la LRSAL y la actual redacción del artículo, los traslado a la siguiente comparativa:

| Art. 26.1 **ANTES** LRSAL | Art.26.1 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| 1. Los Municipios ~~por sí o asociados~~ deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:<br>**a) En todos los Municipios:**<br>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.~~<br>**b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:**<br>Parque público, biblioteca pública, ~~mercado~~ y tratamiento de residuos.<br>**c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:**<br>Protección civil, ~~prestación de servicios sociales~~, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.<br>**d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:**<br>Transporte colectivo urbano de viajeros y ~~protección~~ del medio ambiente. | 11. Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:<br>**a) En todos los Municipios:**<br>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.<br>**b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además:**<br>parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.<br>**c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además:**<br>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.<br>**d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además:**<br>transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano. |

Fuente: elaboración propia

### 3.3.1 Novedades introducidas por la LRSAL en la delimitación de los servicios mínimos obligatorios

El alcance de los servicios obligatorios de los municipios no es una cuestión baladí, sobre todo para los pequeños municipios. En cuanto a los servicios suprimidos y nuevos servicios que fija la ley son los siguientes:

| SERVICIOS **SUPRIMIDOS** | SERVICIOS **NUEVOS** |
|---|---|
| Control de alimentos y bebidas. | |
| Mercado | |
| Prestación de servicios sociales | Se modifica por la evaluación y atención inmediata en consonancia con el art. 25.2 LBRL |

Fuente: elaboración propia

Como se desprende de los cuadros, las principales modificaciones son:

- Se suprime la posibilidad de que los servicios municipales sean prestados de forma asociada entre varios municipios.
- Se suprime el carácter obligatorio de "control de alimentos y bebidas" en todos los municipios y la del servicio de mercado en los municipios de más de 5.000 habitantes.
- Se limita el ámbito de los servicios sociales a prestar en los municipios de más de 20.000 habitantes a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social,
- La competencia en materia de "protección de medio ambiente" en los municipios de más de 50.000 habitantes se reduce a los servicios de "medio ambiente urbano".

Más allá de la supresión efectiva de determinados servicios mínimos, se debe tener en cuenta que es posible que la legislación autonómica amplíe estos ámbitos de servicios mínimos, lo que modularía el alcance limitativo de la LRSAL y los ayuntamientos podrían seguir prestándolos si las leyes sectoriales deciden regularlos y mantenerlos como servicios obligatorios en algunos municipios. Ahora bien, esta opción pasa evidentemente por limitar la capacidad de gestión directa de los municipios y conceder más potestades a la legislación sectorial para su desarrollo, manifestación clara que perjudica a los ayuntamientos sin perjuicio de que, por la vía de la legislación sectorial y no por el reconocimiento de ley básica, se sigan desarrollando los servicios afectados.

En cuanto a la eliminación de la posibilidad que los servicios municipales sean prestados de forma asociada entre varios municipios cabe plantearse, como señala Vazquez Pita[220], si tras esta omisión existe una voluntad de excluir el asociacionismo municipal en la prestación de los servicios enumerados en el art. 26. A favor de esta interpretación podría alegarse que la prestación de servicios por una mancomunidad de municipios dificultaría el funcionamiento competencial en el sistema dinámico diseñado por la LRSAL,

[220] VÁZQUEZ PITA, José María: "*Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales*". Ob. Cit. Págs. 47-48.

concluyendo que no considera que existan motivos que permitan afirmar que las mancomunidades dificulten este sistema competencial dinámico, al recaer dentro del ámbito de la LOEPSF. En cualquier caso, la respuesta a esta cuestión la ofrece la DT 11ª de la LRSAL que despeja toda duda al respecto, al acotar el ámbito competencial de las mancomunidades a la realización de obras y prestaciones de los servicios que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias enmarcadas en los arts. 25 y 26 de la LBRL. Consecuentemente, la nueva redacción del art. 26.1 debe interpretarse como un ejercicio de economía literaria del legislador justificada en que el derecho de asociación de las EELL se proyecta sobre la totalidad de sus competencias propias sin que precise de un reconocimiento particular respecto de los servicios de prestación obligatoria.

Junto a la anterior eliminación del texto actual, otra modificación relevante es que una de las previsiones que se establecía en la redacción anterior a la modificación de la LRSAL era la posibilidad de que los municipios pudieran solicitar a la CCAA la dispensa de la obligación de prestar determinados servicios mínimos que la ley le obligaba, cuando por sus características peculiares, resultase de imposible o muy difícil cumplimiento. Esta previsión no existe en la redacción actual, precisamente por el alcance que se da en el art. 26 al resto de apartados y los poderes que se otorga a las diputaciones provinciales. El texto de la redacción anterior a la modificación era el siguiente:

| Art. 26.2 **ANTES** LRSAL | Art.26.2 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| 2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento | Se elimina sin equivalencia |

Fuente: elaboración propia

La regulación de la dispensa era una posibilidad que tenía sustento en la identidad singular de determinados ayuntamientos, generalmente pequeños, que la prestación de determinados servicios deviniera de imposible ejecución generalmente por la falta de medios materiales para hacerlo efectivo, sin perjuicio de la posible falta de financiación. Aunque apenas ha habido pronunciamientos sobre el alcance de esta supresión, probablemente porque el uso de la medida debió ser limitado, lo cierto es que se puede entender que la subsistencia del contenido de este artículo podría contravenir o no ser coherente con una de las finalidades de la ley, que era el incentivo a la fusión de municipios. Si hay ayuntamientos que no puedan desempeñar determinados servicios mínimos, en lugar de la opción de la dispensa, si lo miramos desde la perspectiva de la eficiencia y sostenibilidad y no desde el prisma de la identidad local, efectivamente podría resultar incoherente con los propósitos de la reforma.

### 3.3.2 Intromisión de las diputaciones en la prestación de estos servicios

Pero no acaba en las anteriores modificaciones la reforma de la LRSAL; lo más novedoso y a la vez más cuestionable y relevante de la modificación es referido al papel de las diputaciones provinciales en la prestación de servicios.

| Art. 26.3 **ANTES** LRSAL | Art.26.2 y 26.3 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| | 2. En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:<br>a) Recogida y tratamiento de residuos.<br>b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.<br>c) Limpieza viaria.<br>d) Acceso a los núcleos de población.<br>e) Pavimentación de vías urbanas.<br>f) Alumbrado público.<br>Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, **al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas** la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. **Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.**<br>Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.<br>Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el |

| | |
|---|---|
| | coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios. |
| 3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, ~~así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley.~~<br><br>~~4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.~~ | 3. La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos. |

Fuente: elaboración propia

Uno de los aspectos más controvertidos de la reforma fue precisamente el fortalecimiento de las diputaciones provinciales, no solo por el aumento sus competencias (como se desprende del art. 36.1 LBRL, el cual no voy a desarrollar por cuanto en el presente trabajo el foco de atención está en los municipios) sino, especialmente, por la previsión para los municipios de menos de 20.000 habitantes, con su conformidad, relativa a que la diputación/cabildo/consejo insular coordine la prestación de determinados servicios municipales (recogida y tratamiento de residuos, suministro agua y tratamiento aguas residuales, limpieza viaria, acceso núcleos de población, pavimentación vías y alumbrado público), bien mediante una fórmula de gestión directa por la diputación, bien conjunta, mancomunada o consorcial, cuando esa fórmula de gestión suponga un menor coste efectivo de prestación que su atención por cada municipio. Se prevé en la ley que los servicios serán financiados por los municipios, bien con recursos propios, bien por afectación de tasas y la modalidad de gestión debe ser aprobada por la Administración que ejerza la tutela financiera.

Este planteamiento supone una forma de intervención directa y limitación competencial en los municipios de menos de 20.000 habitantes, criterio de población que en ningún sitio se justifica, actuación sobre el que el TC, en sentencia 111/2016, de 9 de junio, se ha pronunciado declarando inconstitucionales y nulos los incisos marcados en negrita del apartado 2 en la redacción dada por el art.1.9 de la LRSAL. El TC pone de manifiesto que "el art. 26.2, párrafo segundo de la LBRL, al atribuir la función ejecutiva al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, no puede ampararse en el título competencial del art. 149.1.18 de la CE, ya que este precepto autoriza al Estado a adoptar normas, pero sin agotar la disciplina. La competencia alcanza sólo a la regulación, y ni siquiera a toda ella; está limitada a las bases y no a la función ejecutiva, destacando que el Estado carece también de las competencias sectoriales que pudieran dar cobertura a la tarea ejecutiva que ha querido atribuirse en el párrafo segundo del art. 26.2 LBRL. Son las CCAA quienes tienen conferidas las competencias ejecutivas en las materias a las que se refiere la mayor parte de los servicios enumerados en el art. 26.2 LBRL y por ello se declara inconstitucional la intervención del Ministerio en esta materia".

Por lo demás, y guste más o menos la "intervención" en esas funciones de coordinación de las diputaciones en los municipios de menos de 20.000 habitantes, el TC justifica que "ello no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía. Conforme al art. 26.2 LBRL, la puesta en marcha de las fórmulas de gestión que planifica la provincia depende, precisamente, de la autonomía municipal. El criterio determinante no es el económico, tampoco la decisión de otras Administraciones públicas; es la voluntad municipal misma. El municipio puede dar o no su conformidad a un plan que condicionará el modo en que ha de gestionar sus servicios. Hay una posible pérdida de autonomía, pues el municipio puede quedar sujeto a la técnica de "coordinación" correspondiente y, en ese caso, solo podría revertir la situación justificando el menor coste efectivo de la gestión incondicionada. Sin embargo, esa pérdida es consentida y, en cuanto tal, no lesiva de la garantía consagrada en los arts. 137 y 141 CE. La pérdida de autonomía municipal se producirá solo eventualmente y únicamente si la acepta el ayuntamiento o, lo que es lo mismo, con la conformidad de los municipios afectados". Es decir, el TC a pesar de reconocer la pérdida de autonomía del municipio, entiende que el consentimiento prestado valida cualquier posible limitación, lo que no deja de ser un arma de doble filo sin alternativa posible al municipio en su actuación.

### 3.3.3 Un nuevo invitado: el coste efectivo

Como señalé al analizar las principales novedades introducidas por la LRSAL, el coste efectivo fue unos de los conceptos novedosos que introducía la ley. El artículo 116 ter de la LBRL introducido por la LRSAL, contiene determinados criterios básicos relativos al coste efectivo de los servicios prestados por las EELL, estableciendo que todas ellas calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

Se configura, por tanto, como un elemento para decidir la fórmula de gestión de los servicios obligatorios fijados en el art. 26 de la LBRL, pues solo si el municipio justifica a la diputación que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de alguna fórmula alternativa que esta proponga, podrá llevar a cabo la gestión. En cualquier caso, dada su repercusión económica y los parámetros de su cálculo, pospongo un desarrollo más práctico en el capítulo VI relativo a los factores económicos que determinan y delimitan el ejercicio competencial por los municipios.

### 3.4. Competencias delegadas

Junto a las competencias propias, aquella cuya titularidad corresponde al municipio, se encuentran aquellas otras que se ejercen por delegación, es decir, donde no hay atribución de titularidad, la cual corresponde al Estado o a la CCAA, y únicamente se produce una traslación de funciones de desarrollo de las competencias atribuidas.

El art. 7.3 de la LBRL también fue objeto de modificación para hacer una redacción más precisa, estableciendo la posibilidad de delegación tanto por el Estado como por las CCAA, algo que era obvio, y especialmente introduciendo la referencia de la sujeción a las reglas establecidas en el art. 27, e incluyendo la necesaria previsión de técnicas de dirección y control de oportunidad, añadiendo la referencia a la eficiencia. Estas reglas del art. 27 han supuesto, sin duda, una gran modificación respecto del régimen anteriormente estableciendo, pasando a analizar su contenido.

#### 3.4.1 Nueva formulación del art. 27 de la LBRL

Uno de los artículos que más se ha visto afectado tanto en su redacción literal, como en los condicionantes añadidos, son las competencias delegadas, lo cual se puede comprobar de una forma muy visual en la siguiente tabla antes de realizar su análisis.

| Art. 27 **ANTES** LRSAL | Art.27 **TRAS** LA LRSAL |
|---|---|
| 1. La ~~Administración~~ del Estado, de las Comunidades Autónomas ~~y otras Entidades locales~~ podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias ~~en materias que afecten a sus intereses propios~~, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública ~~y se alcance una mayor participación ciudadana~~. La ~~disposición o el acuerdo de~~ delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera. | 1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.<br>La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.<br>La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que |

| | |
|---|---|
| | ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.<br>La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.<br>2. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos.<br>La Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de las delegaciones previstas en este apartado.<br>3. Con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas podrán delegar, siguiendo criterios homogéneos, entre otras, las siguientes competencias:<br>a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental.<br>b) Protección del medio natural.<br>c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.<br>d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.<br>e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.<br>f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes. |

| | |
|---|---|
| | g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.ª de la Constitución Española.<br>h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.<br>i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.<br>j) Promoción y gestión turística.<br>k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.<br>l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.<br>m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.<br>n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.<br>o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. |
| 2. ~~En todo caso,~~ la Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio. Los actos de éste podrán ser | 4. La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los |

| | |
|---|---|
| recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante.<br><br>3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, ~~y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de~~ ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.<br><br>4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes ~~o, en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad local delegante.~~ | órganos competentes de la Administración delegante.<br><br>5. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.<br>6. La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación.<br>El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla.<br>7. La disposición o acuerdo de delegación establecerá las causas de revocación o renuncia de la delegación. Entre las causas de renuncia estará el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante o cuando, por circunstancias sobrevenidas, se justifique suficientemente la imposibilidad de su desempeño por la Administración en la que han sido delegadas sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias. El acuerdo de renuncia se adoptará por el Pleno de la respectiva Entidad Local.<br>8. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas. |

Fuente: elaboración propia

A simple vista se observa como el régimen de las competencias delegadas ha experimentado un cambio significativo, donde los elementos sustantivos de la nueva regulación, siguiendo a Jimenez Asensio[221] son:

[221] JIMENEZ ASENSIO, Rafael: "*Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. 100 cuestiones sobre su aplicación".* Ob. Cit. Págs. 52-53.

- Su ejercicio es potestativo por parte del Estado o de las CCAA, que son las entidades titulares de las competencias materiales, según los casos, susceptibles de ser delegadas.
- La técnica de la delegación tiene una serie de finalidades expresadas legalmente a través de una tríada de objetivos: a) mejorar la eficiencia; b) contribuir a eliminar duplicidades; y c) adecuarse a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- Los aspectos técnicos de la delegación se prevén expresamente en este artículo, destacando que la duración será como mínimo de cinco años y añadiendo que se deberán asignar los medios personales, materiales y económicos por parte de la Administración delegante.
- Se prevé que la delegación, cuando se proyecte sobre varios municipios, se realice siguiendo criterios homogéneos.
- Las diputaciones provinciales, a solicitud de las entidades delegantes, coordinarán y realizarán el seguimiento de las competencias delegadas, una atribución que, por cierto, no se recoge dentro de las establecidas expresamente a favor de las diputaciones provinciales en el artículo 36.1 LBRL.
- El listado de "competencias" (realmente de ámbitos materiales sobre los cuáles se pueden delegar competencias) no es cerrado.
- El apartado 4 establece reglas a las que se deberá ajustar la delegación.
- La delegación requiere para su efectividad la aceptación de la entidad local.
- Particular importancia tiene la regulación que se dirige a garantizar la suficiencia financiera en el caso de las competencias delegadas, al exigirse una dotación presupuestaria adecuada y suficiente, siendo nula la delegación que no prevea estos extremos. El incumplimiento de las obligaciones financieras da lugar a un sistema de compensaciones establecido en la propia ley. En este punto adquiere especial relevancia la regulación recogida en el artículo 57 bis LBRL, que establece un sistema de garantía de pago en el ejercicio de las competencias delegadas, pero sólo aplicable a aquellas que lo hayan sido por parte de las CCAA, lo que da a entender una lectura perversa de que solo las CCAA incumplen sus obligaciones financieras, mientras que la Administración del Estado goza de una presunción de cumplimiento siempre y en todo caso de tales obligaciones financieras.

La actual redacción de la LBRL tras la reforma cambia el sentido y sustancia de la configuración clásica de las competencias municipales delegadas, donde parece concebirse como un instrumento de racionalización de costes, más que de gestión eficiente poniendo, una vez más, el foco de atención en criterios exclusivamente de sostenibilidad y eficiencia, pasando por alto los intereses municipales en aquellos asuntos que consideran relevantes para la comunidad vecinal. Esta formulación es la que acertadamente constata el TC en la Sentencia 41/2016 (FJ 11), al señalar que “la nueva redacción del art. 27 LBRL, altera el sentido político de la delegación de competencias en los municipios. Conforme a la redacción anterior, la delegación servía esencialmente para extender el poder local a competencias cuya titularidad retiene la CCAA o el Estado, por predominar los intereses supralocales sobre los municipales. La delegación permite proteger los intereses locales involucrados (mediante la descentralización del ejercicio de la competencia en los entes locales) sin riesgo para los intereses supralocales que justifican la centralización de la titularidad (siguen tutelados mediante las facultades de

dirección y control que se reserva la entidad delegante y que acepta la entidad delegada). El nuevo régimen no es ajeno a esta lógica, pero desarrolla otra hasta ahora menos presente: la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales".

### 3.4.2 Límites a la delegación de competencias

Parece que el espíritu de la ley es fomentar la utilización de la figura de la delegación con "caramelitos" como la inclusión de un amplio listado de competencias delegables (que en realidad no es una lista tasada sino un listado ejemplificativo), y la imposibilidad de que el acuerdo de delegación sea inferior a cinco años, lo que parece tener como finalidad dar cierta estabilidad al ejercicio de la competencia en un tiempo prudencial que permita, bien amortizar los medios invertidos, bien visibilizar posibles resultados derivados de los servicios desarrollados.

No obstante lo anterior, se observan nuevas limitaciones a la delegación en la redacción del art.27, destacando:

- La necesidad de fijar criterios homogéneos en la delegación, cuando dicha actuación se realice en dos o más municipios de la misma provincia. Esta limitación implica restar identidad a los municipios, por cuanto obliga a aunar criterios en territorios que, sin perjuicio de pertenecer a la misma provincia, pueden obedecer a realidades locales distintas, con aspiraciones de servicios diversos y que no tengan por qué ser compartidos con otras.
- La necesidad de aportar una memoria económica donde se justifiquen los principios de eficiencia, simplificación y sostenibilidad financiera, y se valore el impacto en las AAPP afectadas, sin que pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.
- La plasmación de la gestión eficiente y la focalización en la reducción de costes de gestión por encima del interés local, pues ya no basta con señalar los medios materiales, económicos y personales para el desarrollo de la competencia delegada, sino que los criterios de estabilidad y eficiencia se imponen a los principios del interés local a los que ha de servir.

Por todo lo anterior, no considero que la configuración actual de la delegación competencial ayude a los municipios a desarrollar sus intereses locales, pues las trabas que se establecen para esa gestión eficiente demandada no casará, en muchas ocasiones, con las realidad local imperante. Al igual que tampoco considero que sea una medida para evitar duplicidades administrativas, pues la delegación no deja de ser una técnica de habilitación en el ejercicio competencial donde la titularidad de la misma no está cuestionada. Es evidente que el motor de la reforma de este artículo ha sido el mismo que el de la reforma global de la LRSAL.

### 3.5. Competencias impropias: formulación legal general

Una de las principales novedades de la LRSAL, y fundamento del presente trabajo, es la expresa inclusión en el texto de la ley de las competencias impropias o, en terminología de la ley, competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. El desarrollo concreto lo dejo para su análisis detallado en el apartado siguiente. No obstante, y para continuar con la estructura de la ley y de la exposición del trabajo, baste ahora simplemente aludir a su formulación legal.

| **NUEVO** art.7.4 TRAS LA LRSAL |
| --- |
| 4. 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.<br>En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. |

Los requisitos del art. 7.4 para el ejercicio de las competencias impropias se aplican a las competencias nuevas y también a las existentes a la entrada en vigor de la LRSAL, siendo este nuevo precepto uno de los más controvertidos de la modificación legislativa, no solo por el régimen de aplicación, sino por la materialización concreta del mismo sobre el supuesto de que la competencia que ahora se considera distinta de la propia ya se viniera ejerciendo por un ayuntamiento.

Por su singularidad, relevancia para la actividad municipal y por ser el motor principal de este trabajo, paso a analizar los aspectos más destacables y controvertidos de este precepto, para sobre la teórica base legal y conceptual, abordar posteriormente tanto las materias objeto de las mismas, como las consecuencias económicas que estas competencias suponen en el día a día de los ayuntamientos y valorar si coincide con la manifestación práctica de su ejercicio en los municipios españoles.

## 4. Concepto y regulación de las competencias impropias

En los tiempos que corren, la referencia a las denominadas competencias impropias está a la orden del día, sin que se pueda decir que se trate de un término novedoso, sin perjuicio de que legislativamente haya sido a través de la LRSAL y bajo la denominación de "competencias distintas de las propias" la primera vez que se ha regulado. En este sentido recordar que en la redacción inicial del anteproyecto, el borrador de febrero de 2013, se las denominaba expresamente como "competencias impropias", siendo después del informe del Consejo de Estado, a partir del borrador de julio de 2013, cuando pasaron a denominarse "competencias distintas a las propias y a las ejercidas por delegación", para

ser la versión resultante en el texto definitivo "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación".

En un artículo realizado por Esteban Cabrera[222] expone que sobre todo a partir de los años noventa, los ayuntamientos ofrecieron a sus ciudadanos una serie de servicios que no eran competencia obligatoria de estas corporaciones. La mayor parte de estos servicios eran competencias a asumir por las CCAA, en virtud del artículo 148 de la Constitución Española. Sin embargo, los ayuntamientos, ante una demanda ciudadana insatisfecha, incrementaron progresivamente sus presupuestos, mediante la oferta de estos servicios. Son los llamados servicios impropios. Esta decisión, con mayor o menor énfasis, ha sido práctica habitual en todas las corporaciones locales españolas. La decisión pudo ser motivada por la interrelación de tres factores: demanda local insatisfecha, oportunidad política local y predisposición de las CCAA a descentralizar de hecho este gasto, a través de la firma de convenios dotados de financiación insuficiente para la prestación de estos servicios.

Este panorama general ha sido la tónica habitual en el desarrollo local durante décadas; pero como todo en la vida, mientras hay dinero para sustentar cualquier tipo de servicios y atender las demandas de los vecinos votantes, la depuración jurídica de la posible inexistencia de estructura legal para dar cobertura al aspecto competencial parece que no se cuestiona; el problema es cuando el dinero empieza a escasear, y lo que antes se pagaba sin cuestionar quien era el competente para hacerlo, ahora se torna en un problema que hay que erradicar de forma inmediata. Por ello, uno de los problemas que ha agudizado el desarrollo de las denominadas competencias impropias ha sido la crisis económica producida a comienzos del siglo XXI y tantas veces mentada. Como bien analiza Galán[223], la existencia de competencias impropias es una realidad diagnosticada y denunciada desde hace mucho tiempo. Pero como la principal preocupación que origina este fenómeno es la relativa a su cobertura financiera, la situación de crisis económica ha provocado que adquiera un mayor protagonismo. Porque, ciertamente, la visibilidad e incidencia de este fenómeno están muy ligados a la evolución del ciclo económico. En épocas de bonanza, el problema suele pasar desapercibido o, cuando menos, se mantiene con un perfil bajo. En cambio, adquiere una gran virulencia en momentos de crisis económica: los entes locales ven drásticamente reducidos sus recursos, de manera que no disponen ya del dinero necesario para el mantenimiento de unos servicios que los vecinos están acostumbrados a recibir y a los que no quieren renunciar. Además, agudizando la precaria situación, es habitual que esa disminución de ingresos propios venga acompañada de la desaparición de los recursos que hasta ese momento procedía de la Administración titular de la competencia.

Y es que, efectivamente, aunque la práctica de las competencias impropias se viene desarrollando desde hace años, pues su fundamento no es otro que la voluntad del gestor municipal de atender las necesidades y reclamaciones de sus vecinos, basadas en los tantas veces mentados principios de proximidad y de subsidiariedad, lo cierto es que hasta

[222] ESTEBAN CABRERA, Manuel: "*Financiación de servicios impropios municipales, una propuesta".* Cuadernos de Gestión Pública Local. 2008. ISEL (Instituto Superior de Economía Local).

[223] GALÁN GALÁN, Alfredo: "*Crisis económica y competencias impropias de los Gobiernos Locales*". Págs. 329-346. Dentro de la obra colectiva: VVAA. Dir. COSCULLUELA MONTNER, Luis y MEDINA ALCOZ, Luis: "*Crisis económica y reforma del régimen local*". Civitas. Thomson Reuters. Navarra, 2012. Págs. 331-332.

que no se ha producido una crisis económica global y no se ha tenido que atender a imposiciones europeas tendentes a la reducción del déficit estructural existente en España, el legislador no se ha visto en la necesidad de realizar modificación alguna. Pero a mi modo de ver, y creo que desde una perspectiva municipalista, el problema no está en la existencia de competencias impropias, sino en la configuración de estas, "en todo caso", como un problema, cuando de lo que se trata en la mayoría de las ocasiones es de una solución, y me explico. Si la competencia se está ejerciendo por un ayuntamiento, mediante la prestación de un servicio que en origen –o por ley– no tiene atribuido, está dando solución al problema de la demanda vecinal, pues dicha competencia no se está ejerciendo por quien debiera, CCAA generalmente o en menos ocasiones el Estado. Por ello considero que el problema no está en la configuración de la competencia como impropia, sino en la delimitación competencial originaria que no le otorga al ayuntamiento el marco jurídico para realizarla, ni el marco económico para desarrollarla. Por ello, es necesario replantearse la configuración negativa que se tiene de las competencias impropias y valorar las posibles alternativas en su configuración para su correcto encuadre legal, teniendo por supuesto en cuenta el régimen competencial español que vengo desarrollando.

Y esta configuración de las competencias impropias, que por supuesto no resulta en modo alguno fácil, se entremezcla con la asociación que se suele hacer –o por lo menos la LRSAL así lo hacía– de entender que las competencias impropias van indefectiblemente unidas al concepto de "duplicidad", extremo que no comparto. El carácter impropio de una competencia, cuya depuración terminológica a continuación voy a abordar, va asociado a la supuesta carencia del título habilitante expreso de quien la ejerce, siempre asociado a los municipios. Pero que se preste una competencia impropia no significa necesariamente que la misma se haga de forma duplicada; puede que en ocasiones sea así, pero en otras muchas ocasiones no tiene por qué serlo, simplemente se ejerce al amparo de cláusulas generales de complementariedad o subsidiariedad, pero sin título habilitante aparente y ya está. Asociar los términos "competencia impropia" y "duplicidad competencial" creo que es uno de los errores en los que ha incurrido el legislador español al intentar buscar soluciones. En el preámbulo de la LRSAL se establecía esta identidad entre duplicidad y competencia impropia al señalar que "la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes". Ahora bien, comparto en su totalidad las manifestaciones vertidas por Galán[224] al señalar que es muy dudosa esta asociación entre competencia impropia y duplicidad. El ejercicio de una competencia impropia puede dar lugar, sin duda, a un supuesto de duplicidad: cuando la actividad impropia se asume a la paralela actuación realizada por la otra Administración que sí tiene atribuido el ejercicio de la competencia correspondiente. Pero no es necesario que tal cosa

[224] GALÁN GALÁN, Alfredo: "*La reforma local: finalidad, principios rectores e incidencia sobre el régimen especial de Madrid".* Ob. Cit. Pág. 25.

suceda. Así, de entrada, no habrá duplicidad cuando la competencia impropia sea en realidad una competencia "nueva", en el sentido de no atribuida por el ordenamiento jurídico a ninguna Administración. Tradicionalmente el municipio ha desempeñado esta labor de descubridor de nuevas competencias, dada su mayor proximidad a las necesidades de los ciudadanos. Y tampoco sucederá cuando la Administración titular de la competencia no la ejercite, es decir, cuando la actividad impropia se visualice como una competencia de "sustitución". Bastan estas breves reflexiones para poner de manifiesto un gran problema que presentan las competencias impropias, a saber, el relativo a su delimitación conceptual.

Pues bien, con este afán de intentar arrojar un poco de luz a la actual configuración de las competencias impropias para poder brindar soluciones prácticas a su formulación, es necesario profundizar en una clarificación conceptual para saber de lo que estamos hablando; solo desde este prisma se pueden buscar soluciones válidas.

### 4.1 Terminología utilizada y crítica al concepto de competencia impropia

Es necesario comenzar poniendo de manifiesto la crítica doctrinal generalizada a la utilización del concepto de "competencia impropia" por entenderlo inadecuado en la categorización del contenido que representa, bien por la improcedencia de su planteamiento, bien por el carácter semántico que el concepto lleva aparejado, entre otros motivos.

Desde el punto de vista del derecho positivo, la formulación del art. 7.4 de la LBRL alude a *competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación* cuando se den los condicionantes que el precepto contiene.

Desde el punto de vista doctrinal, son muchos los autores que han mostrado un absoluto rechazo al término de competencias "impropias", bien dando explicaciones expresas, bien aludiendo a la incorrecta denominación al definirlas, siendo el Consejo de Estado uno de los que expresamente manifestó su reticencia a la denominación por la que inicialmente optó el legislador y en base a su dictamen modificó en el texto definitivo contenido en la LRSAL como luego expondré.

Algunos como Jimenez Asensio[225] pone de manifiesto que muchos municipios desempeñan, por distintas causas y circunstancias, una serie de prestaciones públicas o ejercen un tipo de competencias mal denominadas "impropias" (pues encuentran su fundamento legal en las actividades complementarias del artículo 28 LBRL y en las actividades económicas del artículo 86 LBRL), que simplemente son competencias que no están adecuadamente financiadas, pero que no son "impropias" sino "complementarias" a las competencias propias. No se puede calificar de "impropia" una competencia que está expresamente recogida en la ley. Ahora bien, y sin perjuicio de esta crítica, asociada al contenido del derogado art. 28 que expresamente se refería a "actividades complementarias", lo cierto es que también se ha manifestado crítico con la opción elegida por el legislador y defendida por el Consejo de Estado. En este sentido

[225] JIMENEZ ASENSIO, Rafael: "*Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?"* Círculo Cívico de Opinión, 2013. Pág. 5.

señaló[226] que la existencia de "competencias distintas de las propias" es una acepción resultado de la censura que en su día llevó a cabo el Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013, cuando objetó que el anteproyecto empleara la expresión de "competencias impropias" como una categoría específica de la tipología competencial de los entes locales. La solución semántica dada por el legislador no es precisamente un dechado de imaginación, pues si no era procedente incluir la denominación de "competencias impropias" dentro de esa tipología convencional de competencias de los entes locales, no parece muy acertado sustituir esa expresión por otra que se refiere a "competencias distintas de las propias". Lo cual es una muestra evidente de que el legislador está reconociendo una patología, más que regulando una taxonomía competencial.

Para Rivero Ysern[227] las "mal llamadas competencias impropias" son competencias delegadas o asignadas por simple vía de hecho a los municipios, afirmando este autor que si dichas competencias son asumidas por los municipios, se han de atribuir como competencias propias y con una financiación incondicionada y suficiente.

Por su parte, Rodríguez y Romera[228], economistas, definen el concepto de competencia impropia como aquella que la legislación estatal o autonómica no contempla como obligatoria, que está siendo ejercida por una Administración sin tener un título competencial habilitante como una respuesta basada en una valoración técnica que procede de una demanda ciudadana no atendida por la Administración competente, quién además no ofrece una cobertura financiera suficiente.

Sin embargo, desde mi punto de vista, defiendo el uso del término *competencias impropias* a los efectos de su identificación conceptual por ser un término más directo, claro y comprensible para el destinatario, sin artificios en su denominación y ya socialmente aceptado en el mundo local para entender la realidad que representa. Esta misma consideración creo que la defienden muchos autores cuando critican el concepto, pero en la identificación de sus artículos, exposiciones o textos utilizan el término de "impropias" para su más clara identificación de a lo que se refieren. Soy plenamente consciente de que desde el punto de vista de técnica jurídica y criterios semánticos no es todo lo adecuado que me gustaría, al igual que tampoco lo es desde el punto de vista de clasificación competencial en términos estrictos. Y es que como he señalado antes, considero que la clasificación de la competencia de los municipios es dual: competencias propias y delegadas. Y las competencias impropias, una vez se cumplen los requisitos legalmente fijados para su ejercicio o delimitado su marco jurídico y ejercidas por los ayuntamientos, se deben integrar dentro de la categoría amplia de las propias, por lo que en puridad, utilizar la acepción negativa o inversa para después considerarla integrante de dicho grupo no es lo más adecuado, siendo defendible la utilización de otros conceptos

[226] JIMENEZ ASENSIO, Rafael: *"Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo".* Estudios y comentarios INAP. 2014. https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909
[227] RIVERO YSERN, José Luis: "*Manual de Derecho Local".* Ob. Cit. Pág. 236.
[228] RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús. y ROMERA JIMENEZ, Oscar: "*Un estudio sobre gasto impropio en la Administración local española".* Documentos de Trabajo. Instituto de Estudios Fiscales. Doc. Nº3/2014. Madrid, 2014. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2014_03.pdf Pág. 22.

sin esa connotación negativa como pudiera ser el de "complementarias" o "supletorias". Ahora bien, y sin perjuicio de considerarme bastante rigurosa en el necesario respeto de las directrices de técnica normativa, criterios lingüísticos y carácter teleológico que ha de imperar en la definición conceptual, entiendo que en ocasiones la familiaridad del término y evitar artificios innecesarios para conseguir una más clara comprensión del concepto, redunda en beneficio de quien recibe la información. Y el caso de las competencias impropias, amén de aceptar todas las críticas que merezca, es uno de esos supuestos que entiendo hay que ser más flexible en el uso de los criterios lingüísticos y conceptuales generales. Asimismo, y sin perjuicio de la posible utilización de otros términos válidos como pudiera ser el de competencias complementarias, supletorias, adicionales o término similar, considerado desde una perspectiva positiva, lo cierto es que, a día de hoy, y sin una posible conceptualización correcta en la ley, pudiera dar lugar a confusión respecto de un término que aunque solo sea a efectos prácticos, se identifica claramente. Desde luego sería deseable una correcta conceptualización en la ley, pero hasta entonces, y por los argumentos señalados, seguiré utilizando el término de competencias impropias.

Pero para una mayor concreción de su contenido es necesario ir un poco más allá de su diferenciación de las competencias propias o delegadas para indagar en los sentidos que pueda tener el término de competencias impropias. Me parece muy completo el análisis pormenorizado de la materia que realiza Galan[229] en la delimitación conceptual de las competencias impropias, que se puede resumir en las siguientes posibles acepciones que pueden platearse:

1.- *Competencias impropias como competencias jurídicamente inexistentes*: no existen para el ordenamiento jurídico, y pueden englobar diversas versiones:

1.a) Competencias impropias como propias de otra Administración: son competencias "no propias" del ente local en cuanto que no le pertenecen ya que jurídicamente no le corresponde ni la titularidad, ni el ejercicio. Las consecuencias es que el ente local no puede buscar cobertura jurídica y no está legitimado para pedir financiación de una competencia que no tiene.

1.b) Competencias impropias como propias del ente local: deben reconducirse a competencias propias: La habilitación jurídica puede encontrarse en otros títulos competenciales locales, especialmente en las cláusulas generales de competencias previstas por ley (en base principalmente a la fórmula general del art. 25.1 LBRL). Ahora bien, la modificación de la LBRL por la LRSAL modula, como hemos visto, este artículo y añade "en los términos de este artículo" y elimina la referencia a "toda clase" de actividades y prestar "cuantos" servicios (…) con la consecuente eliminación de la cláusula general, por lo que pudiera entenderse más cuestionable esta aceptación tras la reforma.

[229] GALÁN GALÁN, Alfredo: "*La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias".* Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2012. En las págs. 56 a 111 este autor hace un estudio pormenorizado de las posibles acepciones del término. Señala previamente que la expresión "competencias impropias" es utilizada con sentidos muy diversos, siendo necesario hacer dos advertencias: (1) Lo habitual es que con estas aceptaciones se haga referencia a algún supuesto de anomalía o disfunción competencial: a la existencia de un problema no resuelto que afecta a las competencias locales. DE ahí la carga negativa que implica el uso de la expresión "competencias impropias". (2) No es posible realizar una separación nítida entre todas estas acepciones. En su significado, algunas de ellas se solapan. En otros, se utiliza una noción tan amplia que, como una especia de muñecas rusas o círculos concéntricos, engloba en su interior otras acepciones más estrictas.

2.- *Competencias impropias como competencias delegadas*: por aplicación literal del art. 7.1 de la LBRL, donde las competencias son propias o delegadas, pudiera entenderse que las competencias impropias se han de englobar en la otra posibilidad que ofrece la ley y que no son las propias, esto es, las delegadas. Sin embargo, y a pesar de que no se trata de una acepción usada frecuentemente, lo cierto es que a mi juicio con la modificación del art. 7 de la LBRL y la expresa alusión que se realiza en el art. 7.4 a las competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación, el planteamiento de esta acepción deviene falto de justificación.

3.- *Competencias impropias como competencias garantizadas pero no atribuidas por el legislador:* sería el caso de las materias del art.25.2 de la LBRL que deben determinarse por el legislador sectorial. Esta acepción implicaría que la actuación que realice un ente local en esa materia un desarrollo por legislación sectorial cuenta con la cobertura de una competencia impropia: la competencia que le corresponde, en cuanto que la tiene garantizada pero que no le ha sido expresamente atribuida. No es preciso esgrimir como título jurídico habilitante las cláusulas generales de competencia, si bien este planteamiento es criticable por cuanto si el legislador sectorial no ha atribuido la competencia, la realidad es que no tiene tal competencia en la materia de que se trate.

4.-*Competencias impropias como competencias inducidas:* aquella competencia expresamente atribuida por el legislador sectorial, pero sin que se prevea simultáneamente la correspondiente financiación. El título jurídico habilitante es la ley sectorial pero sin cobertura financiera.

5.- *Competencias impropias como competencias nuevas:* para esta acepción, las competencias impropias son competencias "nuevas" del municipio, en el sentido de aquellas que todavía no han sido previstas en el ordenamiento jurídico y, en consecuencia, no han sido aún atribuidas a ninguna AAPP. La mayor proximidad del municipio a los ciudadanos hace que sea el primero en detectar la existencia de nuevas necesidades, lo que en muchas ocasiones convierte al municipio en descubridor de nuevas competencias. Al ser nueva, no está prevista en el ordenamiento jurídico y no existe jurídicamente como tal, por lo que carece de título jurídico habilitante y habrá que buscarlo en otra parte, señalando Galán que pudieran ser las cláusulas generales de atribución competencial a los municipios, pero volvemos al problema que he planteado con las competencias impropias como propias, que al haberse modificado la LBRL en los términos que lo ha hecho la LRSAL, desaparece esa cláusula en los términos anteriormente previstos.

6.- *Competencias impropias como gasto no necesario:* esta acepción asimila las competencias impropias con el gasto local no necesario, lo que presupone la distinción entre competencias obligatorias (las de ejercicio obligatorio impuesto por el ordenamiento jurídico) y competencias voluntarias (dependen de la voluntad del EELL). Al gasto no necesario o no obligatorio me referiré en el capítulo IV.

7.- *Competencias impropias como competencias duplicadas:* en esta acepción hay competencia impropia cuando se solapa con la competencia de otra Administración distinta. A este sentido se alude cuando, de manera genérica, se hace referencia al fenómeno de la "duplicidad de Administraciones", alusión cargada de valoración negativa. Existe una duplicidad, en sentido estricto, cuando dos Administraciones hacen

lo mismo, esto es, cuando llevan a cabo actividades idénticas. Por lo tanto, no habrá duplicidad cuando hagan lo mismo, aunque realicen actividades similares (como sucede cuando ejercen una misma función sobre diferentes materias o cuando intervienen sobre una misma materia, pero ejercen diferentes funciones, o comparten de forma separada el ejercicio de las funciones). Ahora bien, este sentido estricto del término pudiera dar lugar a supuesto de inexistencia de duplicidad pero sí de ineficiencia administrativa y donde procedería la eliminación de la competencias o, al contrario, si hay duplicidad pero el ejercicio por distintas Administraciones es necesario. No es tan fácil valorar el alcance de la duplicidad, máxime cuando ni la ley la define, como ahora analizaré.

8.- *Competencia impropia como competencia de sustitución:* esta es una de las acepciones más habituales y es el supuesto en el que se presupone la inactividad de la Administración que tiene atribuida formalmente la competencia, esto es, su no ejercicio. Ante esta pasividad, y respondiendo a las demandas ciudadanas, el municipio realiza la actividad "en sustitución" de otra Administración. La solución a los problemas relativos a la cobertura jurídica y financiera de las actuaciones sustitutivas de los EELL depende de una cuestión previa: si el municipio tiene o no alguna competencia[230]; en el primer caso, estaríamos ante la existencia de una competencia local y, por tanto, en el desarrollo de una competencia propia y en el segundo no habría competencia local. El alcance difiere bastante:

8.1) competencia impropia por sustitución con existencia de amparo competencial: el desarrollo de la competencia impropia presupone que la actuación sustitutiva que realiza el municipio ha sido realizada en ejercicio de una competencia propia. Las principales vías para sostener la existencia de dicha competencia son la técnica de sustitución intersubjetiva (un órgano actúa por otro, por cualquiera de las técnicas que permite el ordenamiento jurídico como avocación, encomienda, delegación de firma u otras análogas analizadas en la primera parte del trabajo); el amparo en una cláusula competencial general (la referencia al art. 25.1 de la LBRL como las precisiones que ha ye hecho); y por aplicación de una cláusula de competencia complementaria (basada en el derogado art. 28 de la LBRL, teoría hoy más cuestionable).

8.2) competencia impropia por sustitución sin existencia de amparo competencial: en este caso y ante la actuación del ente local sin competencia hay que intentar buscar el amparo jurídico a su actuación, que pudiera estar en distintas figuras como la gestión de negocios ajenos sin mandato, la prohibición del enriquecimiento injusto o sin causa o la responsabilidad patrimonial por enriquecimiento injusto o sin causa, sin que estas figuras aplicadas a las competencias impropias supongan posiciones doctrinales pacíficas.

Así las cosas y visto el distinto alcance que se le puede dar al concepto de competencia impropia y, sobre todo, la cobertura jurídica o no que su ejercicio pueda tener, ponen de manifiesto la difícil conceptualización a priori tanto de su contenido, como de su margen de actuación por la posible cobertura legal.

[230] *Ibídem.* Sobre el alcance jurídico de esta diferenciación se manifiesta Galán Galán analizando de forma pormenorizada las técnicas de sustitución y su posible aplicabilidad a la acepción de competencias impropias. Págs. 84-102.

Del concreto análisis conceptual realizado, hay que tener en cuenta que la modificación operada por la LRSAL afecta a las justificaciones de la cobertura jurídica que se pudiera dar a la utilización por los ayuntamientos de las competencias impropias, por cuanto varias de las acepciones, y fundamentación habitual de parte de la doctrina, radicaban bien en la cláusula general de atribución competencial del art. 25.1 de la LBRL, bien en la cláusula de complementariedad del art. 28 LBRL. Ambos preceptos se han visto afectados con la modificación de la LBRL en el sentido de limitar su alcance (art. 25.1) o hacerlo inexistente (art.28). Esto hace, a mi juicio, que las justificaciones que hasta ahora tenían una fundamentación jurídica consistente, pudieran entenderse diluidas por la eliminación que en el art. 25.1 se ha producido a "toda clase" de actividades y "cuantos" servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades locales, unido a la limitación de esa actuación sobre las materias fijadas, dentro de los términos del artículo, esto es, dentro de las limitaciones y desarrollo que efectivamente tiene que hacer la legislación sectorial. Más complicada deviene a día de hoy la explicación de las competencias impropias como competencias complementarias y con amparo en el principio general de complementariedad que podía entenderse desprendido del art. 28 de la LBRL, por cuanto el mismo ha sido suprimido, lo que hace más cuestionable justificar, a partir de ahora, la aplicación de tal principio.

No obstante lo anterior, todas esas justificaciones sí amparan –y hasta la modificación de la LBRL por la LRSAL–, la cobertura en determinados casos el ejercicio de competencias impropias por los municipios, por cuanto presuponen de forma más o menos directa, cláusulas de atribución competencial para atender una realidad que no se estaba desarrollando por la Administración competente para hacerlo. En realidad, la correcta acepción y cobertura jurídica de las competencias impropias se completa, según los casos, con la aplicación de las distintas acepciones desarrolladas. Por tanto, entiendo que cualquier competencia impropia que hubiera desarrollado un municipio sin título jurídico habilitante expreso, podía encontrar la cobertura en estas otras fórmulas, principalmente la teoría de las cláusulas generales y complementarias.

Sin embargo el escenario ahora ha cambiado, precisamente porque ahora sí se prevé su regulación. El problema es que la ley no las define, simplemente establece los requisitos para su posible ejercicio. Ahora bien, y aunque como he ido apuntando, la eliminación de la cláusula general del 25.1 y la supresión del art. 28 de la LBRL suponen una merma en el reconocimiento de competencias locales a los municipios y en el margen del desarrollo de su autonomía local, podemos "darle la vuelta a la tortilla" desde la perspectiva de las competencias impropias, por cuanto al establecer expresamente la posibilidad de su existencia con el cumplimiento de los requisitos que el mismo art. 7.4 de la LBRL establece, en teoría ahora no hay límite legal de materias que puedan ser objeto de su desarrollo, siempre que se cumplan las imposiciones legales y los límites de las competencias atribuidas al Estado y a las CCAA. Eso sí, la cuestión limitativa de la capacidad de desarrollo competencial por los municipios está en dilucidar si esos requisitos del art. 7.4 del LBRL suponen verdaderos diques de contención y de muy difícil cumplimiento por parte de los municipios, ahora lo veremos. Lo que no se puede cuestionar es que la cobertura que una determinada competencia impropia tuviese con la regulación vigente en el momento de su adopción por parte de los municipios devenga automáticamente falta de amparo legal por el cambio legislativo, extremo que también analizaré sobre la retroactividad o no de la aplicación del art. 7.4 de la LBRL.

### 4.2 Manifestaciones del Consejo de Estado sobre las competencias impropias

Al analizar los trabajos preparatorios de la LRSAL ya he hecho referencia al Dictamen de 26 de junio de 2013 del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local[231], si bien ahora quiero hacer especial hincapié en él respecto de la concreta referencia a las competencias impropias, que fue una de las novedades relevantes por cuanto supuso el cambio de su denominación en el texto legal definitivo, pues el término inicialmente elegido por el legislador fue el de las "competencias impropias", pasando a denominarse "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación" tras este dictamen.

El Consejo de Estado en su dictamen, tras analizar los distintos aspectos de las reformas operadas, dedicó las últimas líneas para realizar algunas "observaciones particulares" entre las que se encontraban la regulación de las competencias impropias, con especial referencia a su denominación.

Tras aludir al nuevo contenido del art. 7.4 de la LBRL y a los requisitos establecidos para su ejercicio, así como a la DT 9ª del anteproyecto en relación con la "evaluación de las competencias impropias ejercidas por los municipios" en el plazo de tres meses (disposición que desapareció del texto en su tramitación parlamentaria), realiza algunas observaciones tomando como punto de partida el nuevo sistema de delimitación competencial de los municipios que perfila el anteproyecto, resaltando que "introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LBRL, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los municipios al enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada, lo que determina que no quepa en el sistema que el anteproyecto configure la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación", extremo que como he analizado no es la interpretación que finalmente ha dado el TC, reconociendo el carácter abierto del listado de materias del art. 25.2 de la LBRL.

Sea como fuere, y sin perjuicio del examen más o menos acertado realizado en su día por el Consejo de Estado de la consideración de las competencias propias que se desprendía del texto del anteproyecto, lo que sí hizo es realizar observaciones adicionales que según su planteamiento podían contribuir a depurar el régimen que en materia de competencias impropias proyecta la norma consultada. Señala el dictamen que "procede objetar que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de "competencias impropias". Se trata, ciertamente, de un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas –de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias– y, precisamente por ello y porque el anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como "competencias distintas de las propias y de las delegadas"". Es decir, la

[231] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567

improcedencia asociada al término "competencias impropias" parece la basa en que ahora hay un precepto concreto (art. 7.4) que las regula, y al no definirse por exclusión –entendida como no posible aplicación– de las competencias propias o delegadas no se puede conceptualizar de forma negativa". Sin embargo, siguiendo ese mismo planteamiento, si no parece apropiado el término "competencias impropias" porque ahora constituyen una categoría con regulación legal independiente, y por tanto no ha de referirse a "otras categorías" de competencias, igual de improcedente sería el término que el propio Consejo defiende, porque las sigue denominando por comparación o no atribución de otra categoría, con la única diferencia que en lugar de utilizar el prefijo "*im*"-propias, utiliza el término *"distintas de*" las propias y de la delegadas. Es decir, que no creo que la objeción del Consejo de Estado tenga justificación formal alguna, porque igual de mal, o igual de bien, son unas y otras porque se definen por exclusión y alusión a otra tipología de competencias. Por ello me reitero en que, aunque gramaticalmente no sea el concepto más adecuado, dado que es complicado buscar otra denominación que no sea por referencia a lo que no es competencia propia o delegada, el término competencia impropia resulta por obvio, más comprensible.

Por lo demás, aborda en su dictamen una crítica acuñada por la doctrina y que sí comparto y es la indeterminación de la que adolece el artículo 7.4 al mencionar los requisitos que deben cumplir estas competencias para poder ser ejercidas por los municipios y, en particular, "la alusión a la inexistencia de duplicidades, pues es este un término vago e impreciso, sin un contenido jurídicamente delimitado, cuya inclusión en el anteproyecto, desprovista de ulteriores criterios que acoten su significado, produce un efecto perturbador de la seguridad jurídica que debe evitarse. Tampoco se considera acertado exigir que "se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias" como requisito previo a su ejercicio, pues en la concepción de la Ley Orgánica 2/2012, la sostenibilidad financiera no es algo que vaya referido a actuaciones particulares sino al conjunto de la Hacienda de la entidad de que se trate; y no es algo estático que quepa garantizar ex ante, sino que más bien se refiere a una situación dinámica a la que se debe tender y que ha de mantenerse. Por ello, no es correcto desde el punto de vista técnico exigir que se garantice la sostenibilidad financiera como condición previa a una determinada actuación, sino que debería imponerse la obligación de verificar que tal actividad no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. Se sugiere por ello que se reformulen los términos en que está redactado este apartado, sugerencia que se hace extensiva a otros preceptos en los que la garantía de la sostenibilidad financiera se configura también como requisito previo a la realización de ciertas actividades o al ejercicio de determinadas competencias (en particular, artículos 57.3 y 86.1 de la LBRL y disposiciones adicionales décima, undécima y decimoséptima). Finalmente, debería reconsiderarse la exigencia de que el interventor de la entidad local emita un informe sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias, habida cuenta de que el ámbito en el que naturalmente van a desenvolverse las competencias impropias es el que en cada caso definirá el legislador sectorial autonómico –o el que resulte de lo que previamente había establecido–, lo que aconseja que sean las CCAA las que deban en tales casos determinar si se dan las condiciones precisas para garantizar el cumplimiento del mencionado principio de sostenibilidad financiera".

Como consecuencia de estas afirmaciones, se modificó la concreción de los requisitos del art. 7.4 con la redacción final que ahora analizo. Eso sí, un error que pervive en el texto de la ley y a mi juicio es causa de muchos de los problemas interpretativos, es la falta de

definición de lo que se entienda por "duplicidad", cuyo alcance es lo que realmente va a condicionar la configuración de las competencias impropias, extremo por el que le dedico un apartado en este trabajo.

### 4.3 El derogado art. 28 de la LBRL como cuna de las competencias impropias

Uno de los principales objetivos de la LRSAL en su planteamiento de evitar las disfuncionalidades derivadas de la posible duplicidad competencial era precisamente conseguir la eliminación de la posibilidad de que los municipios realizaran actividades complementarias, por entender que la habilitación de este art. 28 de la LBRL era una de las causas originantes de la proliferación de competencias impropias.

La redacción hoy derogada del art. 28 de la LBRL era la siguiente:

| **DEROGADO** Art.28 LBRL tras la LRSAL |
| --- |
| Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente |

Es la eliminación de este artículo 28, junto con la nueva redacción del art. 25 y la incorporación del art. 7.4 de la LBRL el verdadero reflejo de la merma en la posibilidad del ejercicio competencial por parte de los municipios. Sin embargo, y como he señalado antes, si lo observamos desde la perspectiva de la expresa regulación, puede interpretarse que el art. 7.4 no tiene límite de materias susceptibles de ser ejercidas por los municipios; lo que establece son unos límites legales para su desempeño. Y este parece haber sido el alcance que el TC le ha dado al contenido del art. 7.4 de la LBRL.

La introducción en el art. 7.4 de la LBRL una categoría nueva de competencias, que no cataloga ni como propias, ni delegadas, viene en cierto modo a sustituir el alcance del anterior art. 28, con la diferencia de que ahora no se referencian unas materias ni se establece un régimen concreto para su ejercicio. Como señala Velasco[232] este precepto autorizaba que los municipios llevasen a cabo actividades "complementarias" de las realizadas por otras Administraciones públicas. Tal y como fue interpretado por el Tribunal Constitucional, el art. 28 LBRL contiene una "cláusula general" de competencia municipal, si bien sólo para completar la actividad de otras Administraciones públicas (STC 214/1989, FJ 12). La LRSAL parece haber identificado en el art. 28 LBRL la causa de las *duplicidades funcionales*, de ahí su supresión. Sin embargo, a su juicio, este planteamiento es incorrecto, por varios motivos: *a)* en primer lugar, porque son muy pocas las actividades que se han apoyado, como título competencial único, en el art. 28 LBRL (quizá la atención primaria de la salud –en algunas CCAA– es uno de los pocos ejemplos claros). Sin dificultad, la actividad municipal casi siempre encuentra cobertura

[232] VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Ob. Cit. Pág.42.

competencial en alguno de los servicios obligatorios del art. 26.1 LBRL o en las competencias directamente asignadas por las leyes sectoriales autonómicas o estatales; incluso la cobertura competencial se ha encontrado con frecuencia en el listado de materias de "interés local" del art. 25.2 LBRL; *b)* en segundo lugar, los títulos competenciales *no son la causa eficiente de las llamadas duplicidades*. Las duplicidades, donde verdaderamente las hay, se deben fundamentalmente al principio democrático y a la disponibilidad presupuestaria real; los títulos competenciales cumplen una función secundaria. Pese a la derogación del art. 28, la "competencia complementaria" no desaparece por entero del sistema competencial local. Las nuevas "competencias impropias" (nuevo art. 7.4 LBRL) ocupan en parte el espacio funcional de la competencia complementaria y la supresión del art. 28 LBRL no impide la pervivencia de normas competenciales similares en la legislación autonómica.

Por todo ello, sin perjuicio que la voluntad del legislador quedó clara con la supresión del art. 28 de la LBRL, intentando de ese modo poner coto a la cláusula de complementariedad sobre la que se venía amparando la asunción de competencias por parte de los municipios con la finalidad de evitar su proliferación al margen de las materias reconocidas en la propia ley, lo cierto es que parece que esa supresión se ha realizado de forma aislada, sin poner en relación tal eliminación con el resto de modificaciones en su día operadas por la LRSAL; es decir, se elimina para intentar evitar la proliferación de competencias impropias, pero se permite, por otro lado, el ejercicio de las mismas cumpliendo los condicionantes del art. 7.4 y se habilita a la legislación sectorial, estatal y autonómica, para ampliar el catálogo de materias susceptible de ser ejercidas por los municipios, con análogos límites al cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y estabilidad. Por tanto, los efectos reales de esta eliminación, más allá del significado que se le quiso dar, no son tan radicales como se pretendiera inicialmente, por cuanto la mayor parte de las competencias asumidas en base a la cláusula de complementariedad que habilitaba el art. 28 de la LBRL, se van a poder seguir prestando e, incluso, con la nueva redacción del art. 7.4 ampliando, siempre que se cumplan los requisitos de dicho artículo. La cuestión ahora no estriba tanto en su posible reconocimiento y desarrollo por los municipios, sino en el alcance exorbitado y cuestionable de los condicionantes legales establecidos para ello, y que son los que realmente suponen un perjuicio para el desarrollo de la iniciativa municipal en ejercicio de su autonomía local.

### 4.4 Formulación legal: alcance del art. 7.4 de la LBRL

La introducción de este artículo en la LBRL fue una de las principales novedades de la modificación de la legislación de régimen local, por cuanto venía a regular una situación que se venía repitiendo que la práctica mayoría de los municipios españoles, sin que la ley les dedicase si un solo apartado.

Reitero el contenido ya reseñado del art. 7.4 de la LBRL.

| **NUEVO** ARTÍCULO .7.4 LBRL |
| --- |
| 4. 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.<br>En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. |

Comparto con Morillo-Velarde[233] que puede afirmarse una notable incoherencia entre asumir la existencia de estas competencias, a diferencia de la legislación anterior que las ignoraba por completo, o reducirlas a la más plena innominación o atipicidad, si admitimos la tan referida cláusula general de atribución, para, una vez aceptadas, sumirlas de nuevo en la más absoluta indeterminación, en la que solo aparecen claros los aspectos negativos o limitativos; sobre todo, cuando se es consciente de que nos hallamos ante un conjunto de competencias que, con independencia de cuál haya sido su fuente de reconocimiento en el pasado, vienen impuestas por la realidad y son exigencia de la posición institucional de los municipios, curiosamente las únicas Administraciones públicas a las que la ley las refiere. Situados ahí es preciso asumir la preocupación por la integridad de la Hacienda municipal, pero esta circunstancia no puede ser tan solo un factor de limitación, sino, precisamente por la trascendencia de estas competencias, un elemento de configuración o modelación de las mismas a combinar y ponderar con otros posibles. Con ello se pone de relieve la inadecuación que supone una regulación de las competencias municipales absolutamente separada de la de la Hacienda municipal. Este error condena a las Administraciones locales a vivir en una situación de irrealidad y, de ordinario, al incumplimiento de las normas, y es lo que realmente preocupa a los municipios españoles y un aspecto sobre el que el legislador estatal no se ha manifestado, desgraciadamente.

Pero como fácilmente se observa de la redacción legal, se establece la posibilidad de su ejercicio y los requisitos necesarios para que el mismo se pueda llevar a cabo, pero no define estas competencias, como sí ocurre con las competencias propias y las delegadas. Ese es una de las principales críticas que se puede hacer a la redacción del precepto, y que genera dificultades interpretativas en su encuadre dentro de la clasificación competencial, como en la correcta delimitación de su contenido, extremo que no se ha producido probablemente porque el legislador no ha querido –o no ha sabido– constreñir el alcance de las competencias impropias a una definición concreta.

[233] MORILLO-VELARDE PÉREZ, Jose Ignacio: "*Competencias municipales: competencias delegadas e impropias".* Cuadernos de Derecho Local (QDL). Nº3, febrero 2014. Págs. 71-79- Fundación Democracia y Gobierno Local. Págs. 77-78.

Sea como fuere, y a pesar del contenido restrictivo que es evidente quiso imponer el legislador al configurar las competencias impropias en la redacción del art. 7.4 de la LBRL, choca en cierta medida con el alcance más amplio que le da el TC. En efecto, en la STC 41/2016 (FJ 10d), al analizar que la LRSAL suprime las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción de los arts. 25.1 y 28 LBRL, añade que "en sustitución de aquellas reglas habilitantes generales, se establece otra que permite a los municipios (y a todas las entidades locales) ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a exigentes condiciones materiales y formales (art. 7.4 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL). Estas competencias se llamaban "impropias" en el anteproyecto. En el art. 7.4 LBRL reciben la denominación de "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación". Su ejercicio no requiere de una habilitación legal específica, pero es posible solo si: 1) no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; 2) no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración; 3) hay informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia (que señale la inexistencia de duplicidades) y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias). Cumplidas estas exigencias, el municipio podrá ejercer la competencia "en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas" (art. 7.2 LBRL). Por eso la doctrina las ha denominado, en positivo, competencias "propias generales". Se distinguen de las competencias propias del art. 25 LBRL, no por el nivel de autonomía de que dispone el municipio que las ejerce, sino por la forma en que están atribuidas. Si las reguladas en el art. 25 LBRL son competencias determinadas por la ley sectorial, las previstas en el art. 7.4 LBRL están directamente habilitadas por el legislador básico, quedando su ejercicio sujeto a la indicada serie de condiciones".

Es decir, el TC entiende que el art. 7.4 de la LBRL habilita a los municipios a ejercer cualesquiera competencias, sin limitación, más allá del cumplimiento de los "exigentes condicionantes" fijados en el propio artículo. Y más aún, parece aclarar una de las cuestiones más conflictivas en cuanto a la clasificación competencial de las competencias impropias y es el entenderlas catalogadas como competencias propias, diferenciándose de las del art. 25 por la forma de atribución: las del art. 25 necesitan ley sectorial para su efectivo desarrollo, como hemos visto, mientras que las que puedan englobarse dentro del art. 7.4 están directamente habilitadas por el legislador básico, lo que implicaría su posible ejercicio por el municipio sin necesidad de ley sectorial de desarrollo, siempre que se cumplan los citados condicionantes. Estas manifestaciones me parecen de un calado muy relevante para el desarrollo de la materia que analizo, por cuanto empiezan a aclararse, por lo menos desde el punto de vista judicial, muchos interrogantes que el parco contenido de la ley y su falta de definición habían provocado en la configuración y régimen de las competencias impropias. Así las cosas, puede entenderse que el TC ve en el art. 7.4 de la LBRL una cláusula general de reconocimiento de competencias a los municipios, de atribución directa por la ley de bases, siempre que se cumplan los requisitos para su ejercicio. El problema está ahora en que como la propia sentencia señala, estos son unos condicionantes realmente exigentes, y es aquí donde se ve reflejada la merma en el poder de decisión de los ayuntamientos y limitado el desarrollo de su autonomía local.

### 4.5 Requisitos para su posible ejercicio

Los requisitos para el posible ejercicio de competencias impropias están definidos en la propia ley basados, como no podía ser de otra manera, en criterios de sostenibilidad y eficiencia. En este sentido del artículo 7.4 se desprende dos tipos de requisitos, unos de carácter material y otros de orden formal.

Desde el punto de vista material, el planteamiento de la ley permite el ejercicio de competencias impropias, en los términos previstos en la legislación del Estado y de las CCAA, siempre que:

- 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.

Estas previsiones se materializan en una doble exigencia:

- informe previo de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades,
- informe previo de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Destacar, como se ha visto antes en la redacción de los artículos, que estos informes se exigen al legislador en la atribución a los municipios de las competencias propias (art. 25.3 y 25.5) y de competencias delegadas (art. 27), si bien la diferencia la encontramos en que las referencias en aquellos artículos se pueden considerar un poco más “ligeras” en cuanto a su redacción y que en el caso de las competencias impropias del art. 7.4 de la LBRL, los informes son previos y absolutamente condicionantes. El alcance de estos informes ha sido criticado por gran parte de la doctrina como una verdadera restricción al poder de disposición y del ámbito de decisión de los municipios, ya que no depende de la posible solvencia financiera y del saneamiento de sus cuentas el poder prestar determinados servicios, o de la priorización de las demandas de su vecinos no encuadradas en el ámbito de las materias del 25.2 o del 26.1 de la LBRL, sino que dependerá de una decisión de otra Administración sujeta al criterio que tenga sobre la sostenibilidad financiera, y el alcance que le dé a la inexistencia de duplicidades.

De este férreo control que supone el contenido de los condicionantes del ejercicio de competencias impropias se ha hecho eco el TC al señalar en la sentencia 41/2016 (FJ 11.b) que “el art. 7.4 de la LBRL encierra una regla habilitante general que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones, entre los que están los informes previos y vinculantes de la Administración competente por razón de la materia y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera. Las condiciones que impone el art. 7.4 LBRL no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio. A través de ellas, la Administración autonómica puede llegar a impedir que el municipio ejerza una competencia que no está específicamente atribuida por ley, pero no condicionar el modo en que desarrollará la efectivamente autorizada. Cumplidas las exigencias del art. 7.4 LBRL, el ente local podrá llevar a cabo la tarea "en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones

Públicas" (art. 7.2 LBRL). Para valorar si el art. 7.4 LBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta aplicable la doctrina constitucional relativa a los controles sobre los entes locales que, inaugurada en la STC 4/1981, de 2 de febrero, hemos resumido recientemente en la STC 154/2015, de 9 de julio, FF.JJ. 6 y 8. Los controles que diseña el art. 7.4 LBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas. Esta configuración de los condicionantes de la ley al ejercicio de las competencias impropias configurados como "técnica de control" no vulneran la garantía constitucional de la autonomía local porque lo considera una técnica "preventiva", control *ex ante* que efectivamente limita pero no vulnera la autonomía local". Es por ello que ante el planteamiento de la posible inconstitucionalidad del contenido de los requisitos del art. 7.4, el TC entiende es acorde con el principio de garantía de la autonomía local.

Otro aspecto a tener en cuenta es que lo que a priori pudiera resultar de fácil interpretación, se torna complejo por cuanto hay determinados conceptos que no se definen de forma clara, tales como la referencia a la inexistencia de duplicidades, ya que no se define qué se entiende por tales duplicidades. Se infiere de las letras previas del mismo párrafo que se asocia a la de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública, pero esto no tiene que implicar en sí mismo una imposibilidad del ejercicio competencial del municipio, como expondré al analizar el concepto de duplicidad.

Todo este planteamiento implica que, sin perjuicio de la habilitación legal para el ejercicio de competencias impropias, una vez superado el difícil examen de los requisitos que exige la LBRL, dichas competencias considero deben englobarse en el concepto amplio de competencias "propias". La diferencia fundamental radica en el régimen de financiación, talón de Aquiles de toda la regulación del régimen local. Efectivamente, y como analizaré en el capítulo IV, el carácter voluntario de las competencias impropias implica que el municipio debe financiar el servicio o actividad que conlleve el ejercicio de la competencia asumida sin ayuda de otra AAPP, lo que en el actual sistema de financiación local supone un verdadero reto. A lo anterior hay que unir que, de conformidad con la actual redacción del art.116 bis. 2 de la LBRL, una de las medidas que contienen los planes económicos-financieros es la posibilidad de suprimir actividades que se realicen en desarrollo de competencias impropias, extremo que no ocurre respecto de las propias legales reconocidas, lo que vuelve a dejar en una posición absolutamente débil a los municipios en el desarrollo de su capacidad de ejercicio competencial.

Por lo demás, dado que el art. 7.4 LBRL prevé el necesario desarrollo de las competencias en los términos del Estado y de las CCAA, parece lógico que sean estas quienes precisen este alcance, y efectivamente lo han hecho. Al analizar en el apartado 6 del capítulo I el desarrollo legislativo de la LRSAL realizado por las diferentes CCAA, ponía de manifiesto como uno de los principales pronunciamientos de cada una de ellas fue precisamente sobre el alcance tanto de las competencias propias e impropias, como de los informes a los que hace referencia estos requisitos. Sin perjuicio que no procede hacer un

análisis por CCAA, señalar algunos ejemplos como el caso de Madrid[234] que establece no solo el procedimiento a seguir, sino que incide en aspectos, a la hora de elaborar el informe de duplicidades, como la posible incidencia de la distinción entre competencias, servicios, funciones, actividades y tareas, precisión realmente interesante y necesaria. O el caso del País Vasco[235] que prevé que la Viceconsejería de Relaciones Institucionales del Departamento de Administración Pública y Justicia del Gobierno Vasco, de acuerdo con el Informe sobre Análisis y Funcionamiento Institucional de la Comunidad Autónoma de Euskadi (denominado Informe sobre Duplicidades), aprobado por el Consejo de Gobierno en su sesión de fecha 4 de febrero de 2014, establecerá criterios comunes para que los distintos departamentos del Gobierno Vasco puedan determinar qué se entiende por "ejecución simultánea" o "duplicidad" de competencias.

Por último y como dato práctico, la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local, a través de la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales, que es la competente para emitir el informe de sostenibilidad financiera del art. 7.4 de la LBRL, ha publicado un documento de fecha 9 de febrero de 2022 donde se establecen los requisitos para la emisión del citado informe[236] señalando la documentación a aportar por los municipios, los requisitos de presentación y los informes necesarios para su tramitación.

### 4.6 ¿Retroactividad o irretroactividad?

Las competencias impropias prestadas en los municipios son de un porcentaje tan elevado que saber si los criterios de la LRSAL les afecta y tienen que hacer algo al respecto, o por el contrario solo despliega sus efectos respecto de las que se puedan establecer en un futuro, adquiere gran interés, amén de no ser una cuestión fácil.

De la dicción literal del art. 7.4 de la LBRL parece desprenderse que se refiere a las competencias impropias que se desarrollen a partir de la formulación contenida en la LRSAL, por cuanto alude a que los informes previos necesarios los vincula a las "*nuevas competencias"*. Esta referencia, por tanto, parece entenderse claramente como una formulación pro futuro.

[234] Art. 6 de la Ley 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
[235] Aparatado primero. Punto 7.2 de la Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
[236] El documento se puede consultar en https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/1-NOTA-requisitos-competencias-art-7-4-LBRL-DEF.pdf

Sin embargo, la opción que tanto el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas[237] como la FEMP[238] defendieron sobre el alcance de este precepto, fue el carácter retroactivo del art. 7.4 de la LBRL, en cuanto concluía que "tras las entrada en vigor de la LRSAL, si un ayuntamiento venía ejerciendo competencias distintas de las propias y las delegadas y deseara seguir haciéndolo, debería promover el oportuno expediente para justificar que el ejercicio de esas competencias ni pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea del mismos servicio público con otra AAPP, debiendo el expediente integrarse obligatoriamente de los informes referidos en el art. 7.4 LBRL". Este parece ser el criterio que se estableció de forma expresa en el Informe del Ministerio y de forma más velada en la nota explicativa del Ministerio, aunque no de una forma tan específica como la reflejada por la FEMP en su circular y en el informe inicialmente publicado, pero sin que se le diera mucha difusión.

Pero delimitar el concreto alcance de la retroactividad o irretroactividad del contenido del precepto con la seguridad jurídica que merece y la repercusión que implica, no es tan fácil. En este sentido, Jimenez Asensio[239] realiza un depurado análisis señalando que una posible aplicación "retroactiva" de las previsiones del artículo 7.4 a situaciones preexistentes plantea objeciones formales y materiales o estrictamente jurídicas, frente a otras que se pueden encuadrar en el plano de la razonabilidad y de la eficiencia (incluso, apurando, en el ámbito de la sostenibilidad). Las objeciones formales se refieren al sistema de fuentes del Derecho. Las leyes, salvo que ello se exceptúe en la propia norma, se aplican siempre "pro futuro", tal como indica expresamente el artículo 2.3 del título preliminar del Código Civil. Por ello parece adecuado afirmar que esas premisas normativas del artículo 7.4 LBRL solo se aplicarán a partir de la entrada en vigor de la LRSAL y para aquellas competencias o actividades que se emprendan desde ese momento. A ello se suma un dato normativo que no es en absoluto indiferente, como es que el propio artículo 7.4 habla, en efecto, "de nuevas competencias", como anteriormente he señalado, dando un verdadero valor al tenor gramatical. La propia LBRL, en la redacción dada por la LRSAL, incorpora elementos para identificar "pro futuro" esas situaciones que puedan poner en riesgo la idea central de este marco normativo, como es la de sostenibilidad. Efectivamente, como se viene señalando, el artículo 116 bis, apartado dos, identifica como una medida de los planes económico-financieros que deberán aprobar los municipios, la supresión de las competencias que ejerza la entidad local que

[237] Por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se publicó un Informe en relación con el ejercicio de competencias por parte de las entidades locales amparadas en el artículo 7.4 de la Lay 7/85, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, donde se manifestaba que "La literalidad del precepto, encuadrado en el marco competencial expuesto, permite deducir con nitidez que todas las competencias municipales que se estén ejerciendo actualmente por un ayuntamiento, con independencia de que se viniesen ejerciendo o no antes de la entrada en vigor de la LRSAL y que no resulten encuadrables en el tipo de las propias o delegadas, deben ser evaluadas conforme a los términos del art. 7.4. De modo que, en definitiva, no cabe establecer ningún tipo de diferenciación entre competencias ejercidas antes o después de la entrada en vigor de la LRSAL, en lo que respecta a su régimen jurídico, dado que el título jurídico que las ampara es el mismo".

[238] Circular de la FEMP (Dirección General de los servicios Jurídicos y Coordinación Territorial) relativa a los requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la LRSAL.

[239] JIMENEZ ASENSIO, Rafael: *"Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo".* Estudios y comentarios INAP. 2014. https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909.

sean distintas de las propias o de las delegadas. Por tanto, la actuación ex post para hacer efectivo ese principio de suprimir las competencias distintas de las propias que pongan en riesgo la sostenibilidad de la Hacienda municipal, ya tiene un cauce normativo previsto en la propia ley. Pero junto a estas razones o fundamentos jurídicos, se pueden añadir otros que se mueven en el terreno de la razonabilidad o de la oportunidad tales como que todos los municipios españoles que venía ejerciendo competencias impropias tengan que solicitar miles de informes para continuar con el ejercicio o la dificultad misma de identificar de forma concreta las competencias impropias por entender cuando se produce ejecución simultánea del mismo servicio público con otra AAPP.

Sin perjuicio de que no ha habido muchos pronunciamientos concretos sobre esta materia, parece superado el debate y se aplica tanto el sentido común, como el espíritu de la LBRL, entendiendo que el art. 7.4 de la LBRL no tiene efectos retroactivos sobre las competencias impropias que ya viniesen ejerciendo los municipios en cuanto a la necesidad de acreditación de los nuevos criterios fijados en la ley.

## 5. Alcance del concepto de "duplicidad" a efectos de la LBRL y de la existencia de competencias impropias

Si algo ha quedado claro con la reforma de la LBRL por la LRSAL era el lema que se enarbolaba cual bandera propagandística: "una Administración, una competencia". Sin embargo, y como ya he ido adelantando al analizar las competencias impropias, esto no tiene por qué ser necesariamente una formulación correcta; de hecho, creo que no lo es.

Es por ello que es ahora y no antes donde entiendo que debe encuadrarse la referencia al concepto de duplicidad, pues sin entender la compleja distribución competencial entre AAPP por la estructura territorial española y el alcance de las competencias de los municipios, especialmente las impropias, no se puede comprender la correcta formulación de qué se ha de entender por duplicidad, la referencia que hace la LBRL y el alcance de la duplicidad competencial.

Ya he tenido ocasión de referirme a la CORA, a la OPERA y al planteamiento, formulación y seguimiento que se hacía de las duplicidades administrativas. Señalaba que se ha entendido que existe duplicidad cuando distintas Administraciones prestan servicios idénticos a destinatarios idénticos, pudiendo el administrado optar entre una u otra Administración pública (duplicidad de actuaciones); o cuando existen entes u órganos iguales con cometidos iguales y que actúan sobre los mismos sujetos (duplicidad orgánica). Posteriormente, en cumplimiento de la primera de las propuestas de la subcomisión de duplicidades del informe CORA, se estableció la elaboración de un manual que permitiera abordar de manera preventiva las disfunciones y eliminar las diagnosticadas por la propia subcomisión, lo que se llevó a cabo, como señalé, con el Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades en 2016, el cual comenzaba haciendo un análisis conceptual de lo que ha de entender por solapamiento o concurrencia, duplicidad de actuaciones y la ineficiencia, calificadas e incluidas todas dentro de un concepto más amplio que es el de disfunción. Así entiende que el "solapamiento" o la "concurrencia" se puede dar cuando hay más de un nivel de gobierno operando en el mismo sector de política pública. Esta situación no puede ser considerada en sí misma una disfunción, ya que en algunos casos puede ser más ventajosa en términos

económicos o útil en relación con el fortalecimiento de los vínculos entre Administraciones (así ocurre en sectores con el medio ambiente y el urbanismo o seguridad ciudadana). Ahora bien, una disfunción derivada del solapamiento es la "duplicidad de actuaciones", que se produce cuando distintas AAPP prestan servicios idénticos a destinatarios idénticos. Esta situación no debe confundirse con la "concurrencia competencial", que implica que diversas Administraciones tienen cometidos sobre la misma materia pero atribuciones funcionales diferentes o que se dirigen a destinatarios distintos. Asimismo, existe "duplicidad orgánica" cuando existen órganos iguales, con cometidos idénticos, que actúan sobre los mismos sujetos. Por otro lado, la "ineficiencia", aunque no es estrictamente una duplicidad, puede darse también en el caso consistente en que determinados órganos y unidades prestan el mismo servicio a destinatarios distintos de manera menos eficiente y con menos calidad de la que la haría con un solo proveedor.

Sin embargo, es evidente que uno de los principales problemas que plantea la LRSAL en su formulación y que ha trasladado al art. 7.4 de la LBRL, es que no define que se ha de entender por "duplicidad", y parece asociar la duplicidad a la falta de título competencial habilitante. Como ya señalé, el propio preámbulo de la LRSAL prevé que "la LBRL diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones". Sin embargo, como señala Jimenez Asensio[240] esa duplicidad aludida ni se define legalmente, ni se precisa cuál es su alcance. Y se parte de una presunción equivocada, que tales duplicidades proliferan y, lo que es peor, que no hay título jurídico que las ampare, cuando hemos visto que hasta el 31 de diciembre de 2013 ese título jurídico existía (por referencia al derogado art. 28). Tal concepción se basa en el presupuesto de un principio que no va más allá de un eslogan electoral que se plasma en la idea (de imposible plasmación efectiva en el actual sistema de reparto del poder derivado de la Constitución, como en su día señalara el profesor Santiago Muñoz Machado) de "una Administración, una competencia".

Y es que al aludir de forma genérica a "duplicidad" sin hacer una matización de lo que se entienda por la misma, difícilmente puede ayudar a clarificar una pretensión ambigua y global sobre un régimen competencial ya complejo de por sí. A lo anterior hay que añadir que al igual que ocurre con las competencias impropias, se plantea la configuración de la duplicidad y la posible intervención de varias Administraciones con connotaciones exclusivamente negativas, cuando no siempre es así, pues en numerosas ocasiones, la correcta prestación de servicios públicos requiere de la intervención de varias Administraciones, por entender que despliegan su ámbito de actuación en materias o servicios distintos, o en los mismos pero con funciones compartidas y no concurrentes, y eso no implica una disfuncionalidad, sino en muchas ocasiones, es la forma más eficaz y eficiente de prestación del servicio público.

[240] JIMENEZ ASENSIO, Rafael: *"Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo".* Ob. cit. https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909

Por todo ello es necesario realizar estas matizaciones terminológicas y analizar la casuística posible en la aplicación del concepto de duplicidad. En este sentido, es muy gráfico el razonamiento que realiza Galán[241] al señalar que existe una duplicidad, en sentido estricto, cuando dos Administraciones hacen lo mismo, esto es, cuando llevan a cabo actividades idénticas. Por lo tanto, no habrá tal duplicidad cuando no hagan lo mismo aunque realicen actividades similares: a) cuando ejerzan una misma función, pero sobre diferentes materias; b) cuando intervienen sobre una misma materia, pero ejercen diferentes funciones (por ejemplo, uno regula y el otro gestiona); y c) cuando intervienen sobre una misma materia y comparten una misma función, pero se han repartido separadamente su ejercicio (a cada uno le corresponde en exclusiva una parte del ejercicio de la función). Por ello, para evitar equívocos, hay que hacer una diferenciación de conceptos. Por un lado, hay que diferenciar la *duplicidad de competencias formal*, que tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico atribuye una misma competencia simultáneamente a dos o más Administraciones y la *duplicidad (o solapamiento) de competencias fáctica o de hecho*, que se produce cuando el ordenamiento ha atribuido la competencia solo a una Administración, pero otra distinta, que no la tiene atribuida legalmente, igualmente decide ejercitarla (calificándola como ”competencia impropia” u otra similar). Y también hay que diferenciar entre *duplicidad de competencias y* duplicidad de servicios. La primera sucede cuando el ordenamiento atribuye la misma competencia a dos o más Administraciones, y la *duplicidad de servicios* en cambio, presupone que cada Administración tiene atribuida una competencia distinta, pero en su ejercicio prestan servicios que se solapan, esto es, que inciden sobre una misma realidad.

Este último matiz es muy importante para entender el alcance conceptual, porque cuando genéricamente se alude al término “duplicidad” no se especifica si es referida al ejercicio de una competencia, a la prestación de un servicio o en términos más globales aún, a la considerada “duplicidad administrativa” que pudiera englobar todas la anteriores. Cuando antes me he referido a las definiciones que se desprendían del Manual para la racionalización y eliminación de duplicidades en 2016 realizado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, aludía a duplicidad de actuaciones, también denominada duplicidad orgánica, considerada –parece ser– incluidas dentro de un concepto más amplio de “duplicidad administrativa”. La denominada duplicidad de actuaciones parece identificarse con lo que el profesor Velasco[242] identifica como *duplicidad funcional*, entendida como aquellas situaciones reales en las que dos o más Administraciones desarrollan actividades idénticas o muy similares –y en todo caso legítimas– sobre un mismo territorio o para unos mismos posibles destinatarios. Para la misma realidad también podríamos hablar sin dificultad de actividades concurrentes. Se quiere poner el acento en el carácter fáctico y no jurídico de las duplicidades. Lo central es la identificación de dónde dos o más Administraciones hacen lo mismo –o muy parecido–. Cuestión distinta, es cuándo detrás de las duplicidades hay una infracción del orden competencial (esto es, una Administración realiza una actividad sin título competencial que la ampare) o si la duplicidad es un resultado directamente querido por el ordenamiento jurídico (es el caso de las llamadas “competencias complementarias”) y añade que esta primera caracterización empírica permite distinguir las duplicidades

[241] GALÁN GALÁN Alfredo: “*La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias”.* Ob. Cit. Págs. 80 y 83.

[242] Así lo analiza VELASCO CABALLERO, Francisco en *“Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”.* Anuario de Derecho Municipal 2011. Págs. 21- 60. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2012. Pág. 27.

respecto de las llamadas "actividades impropias" y respecto del "gasto municipal no obligatorio".

Y en este panorama conceptual ya de por sí realmente complejo, es necesario hacer otro matiz diferenciador más, y es el existente entre la duplicidad y el título habilitante para el ejercicio de una competencia, pues como he señalado, el preámbulo de la LRSAL parece identificar estos conceptos. Sobre el alcance de esta diferenciación se manifiesta Mellado Ruiz[243] al señalar que una cosa es la concurrencia competencial entre varias AAPP y la consecuente posible duplicidad en la prestación del servicio, y otra bien distinta la prestación local de servicios sin título habilitante específico. En el fondo, el problema puede derivar de las disfuncionalidades internormativas de la legislación sectorial, porque no se cuestiona la prestación de servicios genérica sino la efectuada sin título competencial específico. De ello se deriva que es posible, y la realidad lo demuestra, que los servicios se amparen en títulos genéricos, abiertos o indeterminados. Pero es evidente que aquí no hay duplicidad o coincidencia de actuaciones, sino actuación incompetente que acarrearía, según nuestro ordenamiento jurídico, la invalidez de las actuaciones correspondientes. No hay aquí, por tanto, un problema de ineficiencia, sino de regularidad de actuaciones y asimilar ambos supuestos es un error, a juicio de este autor. Porque en este caso la insostenibilidad de las prestaciones es consecuencia de una incorrecta aplicación del modelo o sistema de distribución de competencias, asumiendo servicios o funciones "impropias o ajenas" –porque de algún nivel territorial ha de ser la competencia–, con la consecuencia del posible desbordamiento presupuestario. Hay, pues, una doble irresponsabilidad siempre que no exista ningún título habilitante, aún complementario o residual, para su ejercicio: el ejercicio de competencias no atribuidas ni delegadas legalmente y su "autoasignación" sin contar con los recursos adecuados para ello. Pero aquí también la ley yerra en su diagnóstico porque la mayor parte de las competencias impropias que han podido prestar hasta ahora los ayuntamientos se amparaban, a falta de título competencial específico, en la cláusula residual del art. 28 de la LBRL o en la propia conceptualización funcional y positiva del concepto de autonomía local implícita en el art. 25 de la LBRL. Por tanto, más que actuaciones ilegales, lo que han podido haber han sido actuaciones "complementarias" a títulos ajenos, o supletorias a falta de concreción legal, o incluso, de actuación efectiva por parte del nivel administrativo prioritariamente competente, sustentadas en una cierta visión integradora del papel de los ayuntamientos como Administración de proximidad y más cercana a las necesidades de los ciudadanos. No cabe olvidar que el art. 4.2 de la CEAL parte, precisamente, del principio de ordenación contrario al que se desprende ahora, tras la reforma, de la LBRL, reconociendo a las EELL, lógicamente dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.

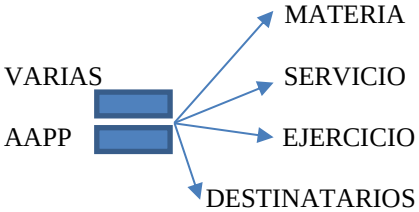
Ahora bien, es cierto que en ocasiones, y aunque no sea todo lo depurado que debiese, se utiliza la referencia a la inexistencia de título jurídico habilitante para referirse, de forma genérica, a la inexistencia de competencia específica atribuida al municipio, dando esta concepción amparo a la aplicación supletoria de cláusulas como las de subsidiariedad o complementariedad anteriormente reconocidas en los arts. 25 y 28 de la LBRL previos a

[243] MELLADO RUIZ, Lorenzo: "*El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre".* Ob. Cit. Págs. 29-30.

su modificación por la LRSAL. Y este parece haber sido el planteamiento del preámbulo de la LRSAL y de alguna otra manifestación doctrinal, a la que reconozco me he podido sumar en alguna ocasión. Si bien, siendo puristas y atendiendo a criterios conceptuales estrictos, es necesaria tener en cuenta la diferenciación realizada.

Así las cosas y para poder entender el alcance de lo que se ha de entender por duplicidad, hay que tener claras dos cuestiones: la primera, cuando nos encontramos realmente ante un supuesto de duplicidad y cuando no se dan las circunstancias para que la misma opere, al margen de que intervengan varias AAPP (lo que chocaría frontalmente con el planteamiento de una Administración una competencia, que por el hecho de la intervención de dos o más AAPP operaría la duplicidad); y la segunda cuestión, ver el alcance de las posibles clasificaciones de las duplicidades, atendiendo a los criterios doctrinales analizados.

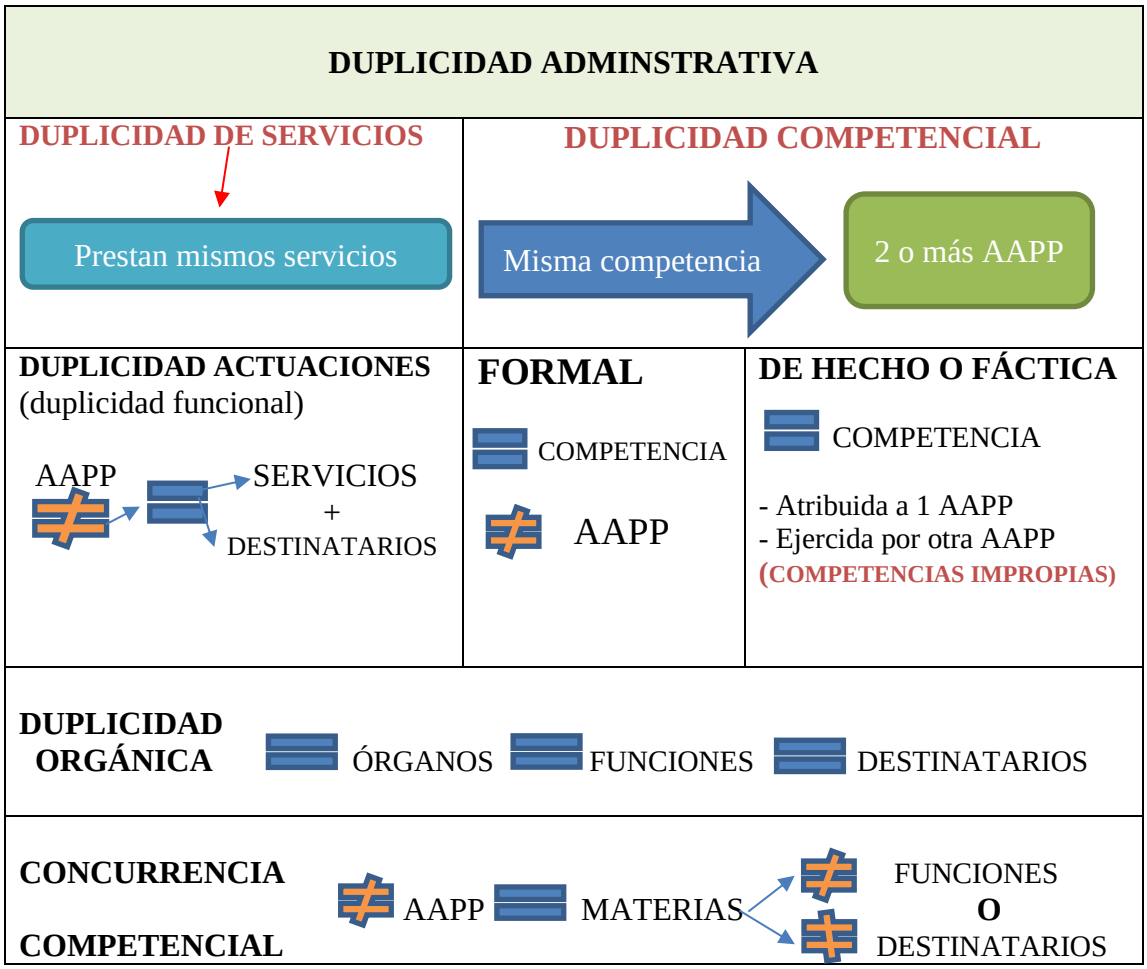
La primera de las cuestiones relativa a la existencia o no de duplicidad, la intento plasmar de forma esquemática en la siguiente tabla:

| HAY DUPLICIDAD | NO HAY DUPLICIDAD |
|---|---|
|  | |
| | |
| | |

Fuente: elaboración propia.

Aquí se ve claramente la necesidad de la delimitación de lo que se entienda por materia, servicio, funciones o ejercicio de las funciones a realizar. Solo siendo conscientes del alcance de la combinación de estos elementos, se puede llegar a una conclusión clara de cuando nos encontramos ante un verdadero supuesto de duplicidad. Esto permite ver de forma muy gráfica como hay casos en los que no existe duplicidad y no es aplicable el criterio simple (sin mayor concreción), de "una Administración, una competencia" pero que pudiera entenderse procedente por referencia genérica a la misma.

En cuanto a la segunda de las cuestiones y una posible clasificación de las duplicidades, viendo el alcance de las delimitaciones conceptuales, se puede hacer la siguiente catalogación:



Fuente: elaboración propia.

Solo echando un vistazo a las posibles configuraciones de las competencias, y teniendo en cuenta que nada de esto está definido normativamente, está claro que nos encontramos ante un problema estructural de conceptos, por cuanto es evidente que el legislador, a pesar de ser plenamente consciente de la complejidad que la configuración y desarrollo que el concepto conlleva no ha querido incidir en su delimitación. A ello se une la esencia propia de su aplicación al ámbito competencial por la problemática distribución existente tras la configuración del estado de las autonomías. Es por todo ello que el eslogan "una Administración una competencia" que ha sido uno de los abanderados de la reforma del régimen local carece de toda virtualidad práctica en el sistema español, por cuanto eso no significa que no se puedan dar duplicidades (sería el caso de la duplicidad de servicios), y por el contrario, el hecho de que varias AAPP ostenten una misma competencia, sobre las misma materia pero realizando funciones distintas o proyectando sus servicios sobre diferentes destinatarios (concurrencia competencial) no implicaría duplicidad o ineficiencia, y sin embargo no respondería al citado eslogan. Y así numeras combinaciones posibles, como se desprende del esquema anterior.

Por todo lo anterior, es evidente que la premisa de la que se parte en la formulación de las modificaciones legislativas en esta materia se asienta sobre unos pilares bastante débiles.

Comparto lo manifestado por Sanz Larruga[244] al señalar que las duplicidades no son siempre disfuncionales o indeseables y que, por mor de la profundización en el Estado de Bienestar han proliferado en la época de la bonanza económica de nuestro país. La nueva LRSAL es hija de su tiempo y se mueve en los agobios de una crisis de recursos financieros que se presentan con especial gravedad para la sostenibilidad de muchas de nuestras Administraciones territoriales y las locales en particular. Y, entre sus objetivos fundamentales, el expresamente confesado de la "eliminación de duplicidades" se presenta como promotor con grandes pontencialidades –de ahorro económico, de eficiencia y de racionalidad financiera– pero, en la práctica, su aplicación no va a resultar sencilla. Desde que existe el régimen constitucional, las Administraciones han operado con más o menos normalidad, en el campo de la concurrencia y compartición de competencias. Las soluciones jurídicas que se introducen con tal objetivo en la reformada LBRL, sobre una mayor clarificación –y contención– de las competencias municipales propias, sobre los mayores requisitos y condiciones para la delegación de competencias en los municipios y sobre la –no novedosa– utilización de las técnicas de cooperación interadministrativa, pueden aportar, sin duda, algunas mejoras en la situación anterior de prodigalidad y "promiscuidad" competencial de los municipios españoles. Sin embargo, tal y como se han concretado y plasmado dichas alternativas en la norma básica del régimen local español, es a costa de reducir el ámbito material de la autonomía municipal. La eficiencia es actualmente un objetivo fundamental para el funcionamiento del sector público y del entramado de las AAPP en los tiempos que corren –y quizá en todo tiempo– pero no debe estar por encima (y a costa) de la satisfacción de los intereses públicos a los que están llamados a servir con objetividad y eficacia.

Los efectos prácticos y derivados de la falta de una concreta definición de lo que se entiende por "duplicidad" en los términos del art. 7.4 de la LBRL se traducen, necesariamente, en la creación de un clima de confusión absoluta en la interpretación de uno de los requisitos más limitativos introducidos por la LRSAL en el ejercicio competencial de los municipios. Esta falta de concreción va a suponer que sea la Administración competente en la materia la que haga, según su entender y parecer, una interpretación de la duplicidad. Es más, pudiera darse el caso de diversas interpretaciones dentro de una misma Administración, pero que realicen diferentes unidades orgánicas, lo que supone un amplio margen de discrecionalidad en una actuación que debería ser unitaria para todos los supuestos en los que se aplique. Esta falta de definición normativa, amén de ser caldo de cultivo de posibles interpretaciones dispares del mismo concepto, ha hecho que las CCAA se hayan tenido que manifestar en algunos aspectos relacionados con la duplicidad en las leyes o instrumentos que han utilizado para desarrollar la LRSAL, destacando, por ejemplo, la ya comentada referencia que la Comunidad de Madrid hace en relación con la elaboración del informe de duplicidades que ha de analizar la incidencia de la distinción entre competencias, servicios, funciones, actividades y tareas, precisión que casa con las distintas acepciones antes analizadas. De forma análoga, el País Vasco, incorpora en su circular una definición de duplicidad.

[244] SANZ LARRUGA, Francisco Javier: "*La eliminación de duplicidades funcionales".* VV.AA. Dir. RODRIGUEZÁRANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.: "Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Págs. 65-87. Comares. Granda, 2014. Págs. 86-87.

Pues bien, si algo es evidente es que hay un gran problema estructural en la configuración que la ley le quiere dar a las duplicidades para el posible ejercicio de competencias impropias, ante lo que es necesario preguntarse qué soluciones se pueden dar al problema. En este sentido me voy a permitir dejar mis posibles alternativas en la materia para la parte final del trabajo al abordar las recetas prácticas para una posible reforma del régimen local.

## 6. Régimen singular de determinadas materias en la LBRL

La modificación operada por la LRSAL en relación con el ejercicio competencial en determinadas materias ha supuesto una pretensión de desapoderamiento de las CCAA respecto de su poder decisorio normativo en el ámbito local. A lo anterior se ha de añadir un complejo régimen de aplicación por el sistema transitorio instaurado, que ha tenido como colofón final los pronunciamientos sobre su inconstitucionalidad, donde las competencias que ahora analizo han tenido un impacto directo, amén de estar directamente relacionado con la pérdida de competencias por parte de los EELL.

Para tener una visión global antes de analizar cada una de las materias en cuestión y su ejercicio competencial efectivo, hay que ver cómo se planteó por parte del legislador en la LRSAL las competencias relativas a salud, servicios sociales, e inspección sanitaria en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª, sin perjuicio de su declaración de inconstitucionalidad y nulidad.

### 6.1 Regulación por la LRSAL y posterior declaración de inconstitucionalidad

La LRSAL introdujo como disposiciones transitorias (1ª, 2ª y 3ª) la regulación de tres de las materias cuyo ejercicio competencial se venía realizando por los municipios y que desde luego suponía la privación de esa esfera competencia en favor de las CCAA, imponiendo que fueran estas quienes las desempeñasen y privándoles de su poder de decisión normativo sobre la posibilidad de hacerlo ellas o, como se venía desarrollando, atribuirlas a los ayuntamientos. Las redacciones eran las siguientes:

| DT 1ª LRSAL: SALUD |
| --- |
| **Disposición transitoria primera. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud.**<br>1. Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.<br>Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.<br>2. En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas en el apartado anterior. |

A estos efectos la Comunidad Autónoma, elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios.
3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.
4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
5. En los términos previstos en el apartado 1, y de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, cada año que transcurra, dentro del período de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previsto en esta disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

DT 2ª LRSAL: SERVICIOS SOCIALES Y REINSERCIÓN SOCIAL

**Disposición transitoria segunda. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales.**

1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.
Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.
2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.
3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.
4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación

de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

DT 3ª LRSAL: INSPECCIÓN SANITARIA

**Disposición transitoria tercera. Servicios de inspección sanitaria.**
En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.

De su contenido se observa cómo se efectúa un procedimiento traslativo hacia las CCAA de estas competencias que encarnan la esencia de los servicios impropios y que han sido tradicionalmente asumidas por los municipios, lo que no dejó indiferente a nadie, extremo que ha sido objeto de numerosas críticas desde las primeras versiones del anteproyecto de la LRSAL, considerando su inconstitucionalidad. Es decir, la LRSAL atribuye directamente las competencias en estas materias a las CCAA, desapoderando a estas de su capacidad en la configuración normativa que les permita decidir si quieren ejercer ellas (CCAA) las competencias o si deciden atribuirlas a los municipios. Estos vaticinios de inconstitucionalidad se han desplegado de forma efectiva, como ya adelantase al abordar la merma del principio de autonomía local en relación con las sentencias del TC. Es cierto que la declaración de inconstitucionalidad de las DT 1ª y 2ª de la LRSAL relativas a la asunción por las CCAA de las competencias sobre salud y servicios sociales por la extralimitación del legislador básico estatal sobre la base del artículo 149.1.18 de la CE, supone un importante logro en la defensa de la autonomía desde el prisma competencial, donde el argumento de fondo de la sentencia 41/2016 radica en que el Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que estas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. Por contra, en materias de competencia autonómica, solo las CCAA pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle. De igual modo, la conclusión a la que llega la sentencia 111/2016 relativa a los incisos declarados inconstitucionales en relación con el artículo 26.2 de la LBRL, radica en entender que "del art. 149.1.18 CE no cabe derivar a favor del Estado funciones de carácter ejecutivo y por tanto existe una invasión de la competencia autonómica por la atribución de una función de tal carácter a favor del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ya que respecto de las materias a las que se refiere la mayor parte de los servicios enumerados en el artículo 26 de la LBRL son las CCAA las que tienen conferidas las competencias ejecutivas".

En esta materia, la Sentencia 41/2016 (FJ 13) realiza un análisis a mi juicio muy claro y contundente que analiza el marco de actuación competencial extralimitado del legislador estatal y la invasión que se produce en el ámbito competencial autonómico, al privarle con la imposición legislativa de su poder de descentralización competencial en los municipios si así lo desea. Sin perjuicio de la extensión de la sentencia, considero relevante su contenido a efectos de entender el alcance de la perversa intención de la LRSAL con estas materias concretas. En este sentido, establece la sentencia que "las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL abordan dos servicios típicamente municipales: "los servicios sociales y de promoción y reinserción social" y "la participación en la gestión de la atención primaria de la salud". Tales servicios se refieren a materias

previstas como autonómicas en los apartados 20 ("asistencia social") y 21 ("sanidad e higiene") del art. 148.1 CE y en los EEAA. Se trata de servicios de competencia autonómica habitualmente desplegados en el nivel municipal porque así lo decidieron (o permitieron) las CCAA (al amparo de sus estatutos) o el Estado (mediante la regulación *ex* art. 149.1.18 CE de servicios mínimos y habilitaciones directas) o, simplemente, porque fueron desarrollados de hecho por los ayuntamientos. Vienen a señalarlo las propias disposiciones controvertidas al indicar de modo algo impreciso, que la anterior legislación preveía estas tareas "como propias del municipio" (apartado 1 de ambas disposiciones). Más precisamente, son servicios que, incluidos en el anterior listado de materias del art. 25.2 LBRL, muchos municipios venían prestando, bien de hecho, bien al amparo de normas jurídicas, en particular: 1) legislación autonómica (dictada al amparo de los Estatutos en el marco del art. 25.2 LBRL); 2) las cláusulas generales de la LBRL -antes de que la LRSAL las reformulara (art. 25.1 LBRL) o derogara (art. 28 LBRL)-; 3) la habilitación directa para la "prestación de servicios sociales", configurada como obligatoria en municipios de más de 20.000 habitantes [redacción anterior del art. 26.1 c) LBRL]. La LRSAL ha excluido estos servicios del elenco de materias dentro de las que "en todo caso" las leyes autonómicas deben atribuir competencias propias (art. 25.2 LBRL, en la redacción dada por el art. 1.8 LRSAL). A su vez, no las habilita directamente: la "prestación de servicios sociales" [redacción anterior del art. 26.1 c) LBRL] no figura ya entre los servicios mínimos obligatorios en municipios con población superior a 20.000 habitantes [art. 26.1 c) LBRL, en la redacción dada por el art. 1.9 LRSAL]. Más aún, a través de las disposiciones controvertidas establece la prohibición tanto de que las CCAA atribuyan estos servicios como competencias propias locales como de que los entes locales los desarrollen como competencia "distinta de las propias o atribuidas por delegación" al amparo de la regla general habilitante del art. 7.4 LBRL (en la redacción dada por el art. 1.3 LRSAL); todo ello aunque con anterioridad estuvieran previstas como competencias "propias del municipio" y aunque "su ejercicio se hubiese venido realizando por municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra entidad local" (apartado 1 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). Un ente local podrá ejercer tales competencias solo si las recibe por delegación (apartados 4 y 5 de las disposiciones transitorias 1ª y 2ª). (…)" Añade la sentencia que "la prohibición de que los municipios ejerzan competencias de asistencia social y atención primaria a la salud (DT 1ª y 2ªLRSAL) no se extiende a las concretas tareas asistenciales y sanitarias directamente atribuidas a los ayuntamientos por el art. 26 LBRL o configuradas como ámbito material dentro del cual la ley autonómica debe conferir "en todo caso" competencias municipales propias (art. 25.2 LBRL). Acotado así el alcance de la prohibición, tratándose de servicios de titularidad autonómica (por virtud de los estatutos) que el nivel local no puede ya desarrollar (por virtud de las disposiciones impugnadas), la ley controvertida prevé el traspaso a las CCAA. Incluye, además, normas sobre el modo en que ha producirse el indicado traspaso y la ulterior gestión de los servicios traspasados y otras condiciones (…). El problema constitucional no es si el Estado ha llevado a cabo una ampliación extraestatutaria de competencias autonómicas, sino si ha desbordado los márgenes de lo básico al establecer que el nivel local *no* puede desarrollar determinadas competencias (salvo por delegación) e imponer condiciones a un traslado que trae causa en última instancia del propio EEAA.

En consonancia con la estructura territorial compuesta que diseña el art. 137 CE (STC 82/1982, FJ 4), la Constitución no encomienda en exclusiva la distribución del poder local ni al Estado ni a las CCAA, según se ha recordado ya. Cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y conferir competencias a los entes locales. El art. 149.1.18 CE

ampara solo una ordenación básica de las condiciones con que el Estado y las Comunidades Autónomas han de atribuir competencias locales [SSTC 214/1989, FJ 3 a) y b), 159/2001, FJ 4, 121/2012, FJ 7]. El Estado solo podrá atribuir competencias locales específicas, o prohibir que éstas se desarrollen en el nivel local, cuando tenga la competencia en la materia o sector de que se trate. En materias de competencia autonómica, solo las CCAA pueden atribuir competencias locales o prohibir que el nivel local las desarrolle; sujetándose en todo caso a las exigencias derivadas de la Constitución (singularmente, arts. 103.1, 135, 137, 140 y 141 CE), las bases del régimen local *ex* art. 149.1.18 CE y, en su caso, los EEAA. Ciertamente, las bases pueden llegar a prefigurar específicamente el poder local en materias de competencia autonómica, pero, de acuerdo con lo razonado en el fundamento jurídico 9 de esta sentencia, solo para garantizar un núcleo homogéneo de derechos prestacionales del vecino; o para atribuir directamente competencias locales, si ello no supone "un obstáculo a las competencias que corresponden" a las Comunidades Autónomas (STC 214/1989, FJ 12.

Las disposiciones transitorias 1ª y 2ª LRSAL han superado claramente estos márgenes. No se limitan a dibujar un marco de límites dentro del cual la CCAA puede ejercer sus competencias estatutarias, para distribuir poder local o habilitar directamente determinadas competencias municipales sin obstaculizar el ejercicio de las atribuciones autonómicas. Al contrario, impiden que las CCAA puedan optar, en materias de su competencia, por descentralizar determinados servicios en los entes locales, obligando a que los asuma la Administración autonómica dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones.

Ciertamente, la LRSAL halla amparo en el art. 149.1.18 CE cuando impone exigencias a la atribución de competencias propias (art. 25 LBRL) y al ejercicio de las "distintas de las propias y atribuidas por delegación" (art. 7.4 LBRL) para asegurar que el Estado, las CCAA y las propias entidades locales desarrollen un sistema competencial ajustado a los principios de eficacia (art. 103.1 CE), eficiencia (art. 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) sin perder de vista la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 140 y 141 CE). Las bases están regulando la atribución de competencias locales, pero no atribuyéndolas directamente por sí, ni impidiendo que las CCAA opten por centralizar o descentralizar en el marco de sus estatutos. La LRSAL también se sitúa dentro de aquel título competencial cuando deja de habilitar directamente a los municipios la prestación de servicios sociales, que han desaparecido del listado de servicios mínimos obligatorios (art. 26.1 LBRL). Tal solución tampoco impide por sí que la CCAA decida atribuir a los municipios de su ámbito territorial esa competencia dentro del indicado marco de límites. Del mismo modo, el art. 149.1.18 CE da cobertura a la exclusión de la asistencia social y la sanidad del elenco de materias dentro del cual las leyes deben asegurar que los ayuntamientos dispongan "en todo caso" de competencias propias (art. 25.2 LBRL). Tampoco esta previsión impide que la CCAA opte por asegurar a los municipios tales competencias con sujeción a las indicadas condiciones básicas. Sin embargo, el indicado título no autoriza injerencias en la autonomía política de las CCAA como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su competencia atribuyan servicios a los entes locales y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso (disposiciones transitorias 1ª y 2ªLRSAL). Las CCAA, siendo competentes para regular aquellos servicios sociales y sanitarios, son competentes para decidir -con sujeción al indicado marco de límites- sobre su descentralización o centralización y, en este segundo caso, para ordenar el correspondiente proceso de

asunción competencial y traspaso de recursos, extremos por los que se declara la inconstitucionalidad de los preceptos y su nulidad".

De igual modo ha habido pronunciamiento de inconstitucionalidad en la STC 41/2016 (FJ 13) sobre las referencias a los servicios de inspección sanitaria de la DT 3ª, entendiendo igualmente que la redacción de la LRSAL ha desbordado los márgenes de una regulación básica de las competencias locales (art. 149.1.18 CE), invadiendo con ello las competencias estatutarias de las CCAA al prohibir la descentralización de aquellos servicios y fijar el plazo dentro del cual deben quedar centralizados en la Administración autonómica.

### 6.2 Régimen competencial actual en materias de servicios sociales, salud, inspección sanitaria y educación

Las manifestaciones doctrinales en las materias de servicios sociales, salud, y educación, ya desde los primeros borradores de la LRSAL y hasta su aprobación, fueron realmente abundantes y de contenidos críticos diversos y convulsos, pues como se ha visto, a través de estas tres disposiciones transitorias, lo que el legislador estatal estaba haciendo era trasladar a las CCAA competencias que venían siendo ejercidas por los municipios basada en la técnica de modificación de la legislación básica, procedimiento cuya falta de legalidad ha sido confirmada.

Superadas todas las posibles interpretaciones doctrinales y científicas tras el pronunciamiento del TC, al declarar nulos los preceptos y expulsarlos del ordenamiento jurídico, se puede decir que volvemos a lo que había antes, con la salvedad de la supresión en el arts. 25.2 de las referencias a prestación de servicios sociales, promoción y reinserción social, programas de enseñanza y gestión de atención primaria de salud y en el art. 26.1 la prestación de servicios sociales.

A las anteriores añadir las referencias a educación, que como señala Jimenez Asensio[245] el artículo 25.2.n) redefine el ámbito material que atribuía a los municipios en la versión de 1985, si bien tras la entrada en vigor de la LRSAL no ha cambiado gran cosa la competencia municipal sobre ese ámbito, salvo en algunos detalles ("participar en la programación de la enseñanza"). Aunque de momento cabrá asimismo atender a la legislación sectorial vigente en cada caso para determinar exactamente el tipo de competencias y el alcance de las mismas. No obstante, se ha de tener en cuenta que las competencias propias de los municipios en materia de educación no se limitan a las expuestas en ese artículo 25.2 LBRL, sino que están asimismo recogidas en la legislación sectorial autonómica. Llama la atención la técnica normativa desplegada por el legislador, puesto que, por un lado la LBRL prevé que ese ámbito material es competencia de los municipios, mientras que, por otro, la LRSAL lo regula como susceptible de ser asumido por las CCAA, pero no a través de la propia LRSAL, sino por medio de las normas que regulan la financiación autonómica y local, lo cual no deja de ser más extraño, pues ese marco financiero no es el lugar (más bien se trata de un marco a todas luces inadecuado) para atribuir competencias a las CCAA en tales materias.

[245] JIMENEZ ASENSIO, Rafael: "*Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. 100 cuestiones sobre su aplicación".* Ob. Cit. Págs. 71-72.

Así se desprende de la disposición adicional decimoquinta que establece:

| DA 15ª LRSAL: EDUCACIÓN |
| --- |
| **Disposición adicional decimoquinta. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación.**<br>Las normas reguladoras del sistema de financiación de las CCAA y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las CCAA asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por éstas, por diputaciones provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra EELL, relativas a 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, así como 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, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales. |

En cualquier caso, la STC 41/2106 también aborda el alcance de esta disposición adicional 15ª LRSAL que se refiere a la asunción por parte de las CCAA de otras competencias "que se prevén como propias del municipio", dando una nueva redacción del art. 25.2.n) LBRL y se refiere a estos servicios como materia dentro de la que la ley debe "en todo caso" asegurar a los municipios competencias propias. De este modo, la LRSAL amplía legalmente el nivel de autonomía local constitucionalmente garantizado respecto de, precisamente, los servicios mencionados en su disposición adicional 15ª. Consecuentemente, las CCAA no solo pueden, sino que deben, atribuir necesariamente servicios reconducibles a esta materia y han de hacerlo como competencias propias municipales. Por ello, el TC impone una interpretación que atienda al tenor de la disposición controvertida y a su conexión sistemática, no ya con el art. 25.2 n) LBRL, sino también con las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª LRSAL. A diferencia de estas, la que estamos examinando ahora carece por sí de efectos sobre las CCAA y los EELL. A la vista de lo dispuesto en el art. 25.2 n) LBRL, de la ausencia de una fecha límite para la articulación de un traspaso y, en general, del tenor de la disposición adicional 15ªLRSAL, cabe interpretar que el legislador básico no ha prohibido que la ley autonómica atribuya aquellas tareas como competencia propia municipal. Consecuentemente, las CCAA no están obligadas a centralizarlas; antes bien, están obligadas a asegurar que los municipios dispongan "en todo caso" de competencias propias dentro de ellas, si bien la disposición adicional 15ªLRSAL no puede vulnerar el sistema constitucional de distribución competencial, no se considera inconstitucional, pero se ha de interpretar en los términos señalados.

Así las cosas, es el alcance de esta situación actual y no otra la que debe ser abordada. Para el Gobierno, parece que la solución está en la simple aplicación del régimen competencial establecido en la LBRL (aspectos no derogados), al establecer en la Nota explicativa del Ministerio, que como ya he adelantado en varias ocasiones fue actualizada en 2016 tras la publicación de las sentencias 41/2016 y 111/2016, que “las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª, al haber sido declaradas inconstitucionales y nulas, han sido expulsadas del ordenamiento jurídico, por lo que los municipios en el ámbito de los servicios sociales, de la participación en la atención primaria de salud e inspección

sanitaria, deberán ejercer las competencias que les sean o hayan sido atribuidas como propias por la legislación sectorial autonómica, o bien las que puedan ejercer al amparo del art. 7.4 (esto es, las distintas de las propias y de las atribuidas por delegación), previo cumplimiento de los requisitos materiales y procedimentales previstos en el mismo, o bien las que les puedan ser delegadas previa su aceptación".

Después de todas las argumentaciones que he ido haciendo, parece que la solución lógica, a pesar de las supresiones realizadas en los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL, es que queda a voluntad del legislador autonómico su concreción. Esta afirmación se justifica en que al estar reconocidas las competencias sobre estas materias en los EEAA y poder atribuir a los municipios más competencias de las fijadas en el art.25.2, así como poder imponer servicios mínimos obligatorios más allá de los previstos en el art. 26.1, puede entenderse cubierta la esfera competencial en estas materias, así como su posible ejercicio por los municipios.

Esta solución, que no deja de ser un parche derivado de los problemas estructurales que la LRSAL llevaba consigo, es una evidente manifestación de la merma competencial que han sufrido los municipios, pues a pesar de la victoria de constitucionalidad que se ha producido con la nulidad de las disposiciones transitorias, lo cierto es que dichas materias han desaparecido del texto de la LBRL sin que, a día de hoy, se haya puesto solución, más allá del devenir racional de la continuidad en la prestación de los servicios que los municipios venían haciendo.

## 7. A modo de conclusiones teóricas: esquema global del régimen competencial de los municipios y aproximación a los ámbitos de actuación de las competencias impropias

Al comienzo del presente trabajo comenté que una de las motivaciones para ahondar en el estudio, investigación y análisis de las competencias impropias radicaba no solo en el estudio de su regulación legal, de la delimitación más o menos complicada y cuestionada, sino que la problemática que se plantea no está solo en su formulación legal, que también, como he analizado, sino sobre todo desde la perspectiva práctica con la que se encuentran cada día los municipios, grandes y pequeños, para poder ser verdaderos servidores públicos atendiendo a las demandas ciudadanas, más allá de la complicada interpretación de la formulación legal.

Esa contraposición legal-real es lo realmente práctico de este estudio. Pero para poder hacer un análisis lo más completo posible y antes de la aplicación de los criterios prácticos que realizaré en el siguiente capítulo, que serán los que ayuden a una concreción más específica de las competencias impropias, hay que materializar las competencias de los municipios, en el estricto término de la palabra de hacer visibles las materias concretas, para de ese modo ver qué margen de actuación queda para ser cubierto, en su caso, por las competencias impropias. La actual regulación legal, unida a la interpretación del TC y a las manifestaciones doctrinales, permiten perfilar, ahora sí, un esquema de actuación competencial de los municipios, lo que también afecta de forma directa a la configuración y régimen de las competencias impropias.

Para ello hay que partir de la actual estructura de las competencias que pueden ejercer los municipios y la posible forma de llevarlo a cabo, para lo que puede ayudar la siguiente tabla donde realizo una interpretación propia de los criterios legales, doctrinales y jurisprudenciales:

<table>
<tr><th colspan="5">COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS</th></tr>
<tr><td colspan="4">PROPIAS: CONCEPTO AMPLIO</td><td rowspan="2">DELEGADAS</td></tr>
<tr><td colspan="2">PROPIAS DE LA LBRL</td><td>ATRIBUIDAS POR CCAA</td><td>IMPROPIAS</td></tr>
<tr><td>Art.25.2 LBRL</td><td>Art.26.1 LBRL</td><td>STC 41/2016</td><td>Art.7.4 LBRL</td><td>Art. 27 LBRL</td></tr>
<tr><td>Garantizadas pero necesario desarrollo por legislación Estado o CCAA salvo las materias concurrentes con art.26.1</td><td>Atribución directa por la LBRL (sin necesidad de desarrollo legislativo)</td><td>Necesario desarrollo por legislación de CCAA que la atribuya como propia</td><td>Atribución directa por la LBRL previo cumplimiento de los requisitos del art. 7.4 LBRL</td><td>Necesaria atribución por Estado o CCAA en materias de su competencia cumpliendo los requisitos art. 27 LBRL</td></tr>
<tr><td>Materias del 25.2 LBRL</td><td>Servicios sobre materias del 26.1 LBRL</td><td>Materias distintas a las contenidas en los arts. 25.2 y 26.1 LBRL</td><td>Cualquier materia distinta de las contenidas en los arts. 25.2 y 26.1 LBRL</td><td>Materias del art. 27 y cualesquiera otras (no es lista tasada)</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia

Sobre la base del anterior esquema, que resume todos los aspectos desarrollados en este capítulo y perfila la actual regulación normativa de las competencias de los municipios unido a las principales manifestaciones doctrinales, una primera diferenciación importante es la necesaria o no intervención de la legislación sectorial (Estado y CCAA) para el desarrollo que los municipios pueden hacer sobre las materias del art. 25.2 de la LBRL ya analizado. Pero a efectos prácticos hay que visualizar un matiz importante: si esas materias del art. 25.2 coinciden con los servicios obligatorios del art. 26.1, la habilitación opera *ope legis* por la legislación básica y los municipios pueden prestar dichos servicios sin necesidad de legislación sectorial alguna (teniendo en cuenta la población del municipio conforme a lo establecido en el art. 26.1). Y esa identidad de materias se puede ver de forma gráfica en la siguiente tabla:

| **25.2 LBRL** | **26.1 LBRL** (sin tener en cuenta población) |
|---|---|
| Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina | |
| Patrimonio histórico: protección y gestión | |
| Vivienda protección pública: promoción y gestión | |

| | |
|---|---|
| Edificación: conservación y rehabilitación | |
| Medio ambiente urbano: parque y jardines públicos | Parque público |
| Medio ambiente urbano: gestión residuos sólidos urbanos | Limpieza viaria<br>Recogida de residuos<br>Tratamiento de residuos<br>Medio ambiente urbano |
| Medio ambiente urbano: protección contaminación acústica, lumínica y atmosférica | Alumbrado público |
| Agua potable: abastecimiento a domicilio | Abastecimiento domiciliario de agua potable |
| Aguas residuales: evacuación y tratamiento | Alcantarillado |
| Infraestructura viaria y equipamientos | Acceso a los núcleos de población<br>pavimentación de las vías públicas |
| Asistencia social: evaluación e información de situaciones de necesidad social | Evaluación e información de situaciones de necesidad social |
| Asistencia social: atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social | Atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social |
| Policía local | |
| Protección civil | Protección civil |
| Prevención y extinción de incendios | Prevención y extinción de incendios |
| Circulación: tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad | |
| Transporte colectivo urbano | Transporte colectivo urbano de viajeros |
| Turismo: información y promoción de interés y ámbito local | |
| Ferias | |
| Comercio: abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante | |
| Salubridad pública: protección | |
| Cementerios y actividades funerarias | Cementerio |
| Deporte: promoción e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre | Instalaciones deportivas de uso público |
| Cultura: promoción y equipamientos culturales | Biblioteca pública |
| Educación: vigilancia escolaridad y cooperación en obtención de solares | |
| Educación: conservación, mantenimiento y vigilancia edificios titularidad local destinados a centros públicos de educación | |
| TIC: promoción de participación ciudadana | |
| Igualdad de género: promoción de igualdad y contra la violencia de género | |

SE SUPRIME

| | |
|---|---|
| Conservación de caminos y vías rurales. | Control de alimentos y bebidas |
| Seguridad en lugares públicos (ahora referencia a Policía local) | Mercado |
| Mataderos | Prestación de servicios sociales |
| Defensa de usuarios y consumidores | |
| Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. (sólo evaluación e información en situaciones necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social) | |
| Participar en la programación de la enseñanza e intervenir en sus órganos de gestión (centros docentes públicos (ahora sólo vigilancia del cumplimiento escolaridad obligatorio, cooperación obtención de solares para nuevos centros docentes y vigilancia en dichos centros) | |
| Participación en la gestión de la atención primaria de la salud | |

Fuente: elaboración propia.

Las materias señaladas en amarillo obedecen a una idéntica (o muy similar) redacción a la dada en ambos preceptos, lo que implica que la verdadera libertad y autonomía municipal en el desarrollo de su marco competencial a día de hoy, sin intervención de ningún otro "agente", ya sea el Estado o la CCAA, se circunscribe únicamente a dichas materias; para todo lo demás, que como analicé son materias que pueden ser ampliadas en su contenido, ha de ser desarrollado por la legislación sectorial, si bien, al garantizarse "en todo caso" el ejercicio de las materias reflejadas en el art. 25.2 de la LBRL, estas suponen un mínimo garantizado pero no atribuido de forma directa. Esto evidencia de forma muy gráfica ese escaso poder de autonomía que la LBRL otorga a los municipios, máxime con las eliminaciones que de dichas listas se han producido (identificado en rojo), unido a los grandes condicionantes impuestos para el ejercicio de competencias impropias (art. 7.4 LBRL) e incluso en ejercicio de la propias y las atribuidas por delegación, a lo que se añade la derogación del art. 28 y la modificación del art. 25.1 ya comentadas.

Otro dato para completar esta visión general de materias lo constituyen las que han sido reconocidas por las CCAA en la legislación sobre régimen local como propias de los municipios que la integran, que con mayor o menor concreción las desarrollan, a lo que en ocasiones va unidad una cláusula general de habilitación competencial. Este reconocimiento, bien en la legislación de régimen local, bien en los EEAA[246] necesitan un desarrollo legislativo sectorial concreto, al igual que ocurre con las materias del art. 25.2 no coincidentes con la del art. 26.1. No obstante, es una clara muestra de la voluntad más o menos municipalista que pueden tener las CCAA.

En la siguiente tabla incluyo las materias que actualmente recogen las leyes sobre régimen local de las distintas CCAA y reconocen como competencias propias de los municipios

[246] Esta materia la analicé en la primera parte del trabajo, capítulo IV, apartado 6.

–su concreto contenido se incorpora como anexo I a este trabajo–, que como se puede comprobar, aumenta el abanico de materias del art. 25.1 de la LBRL. Sin perjuicio de las funciones concretas, relativas a posible ordenación, gestión, prestación o control de las materias, voy a hacer referencia a la materia en términos globales, pues varía ligeramente la concreción que en los distintos textos se da y lo que pretendo es dar una visión de la voluntad autonómica en el reconocimiento de un mayor o menor número de materias para que por los municipios, y previo desarrollo por legislación sectorial, se reconozcan competencias propias. Una última precisión, y es comentar que así como hay leyes que ha realizado un desarrollo muy concreto y específico de las materias (País Vasco, Andalucía, Extremadura e Illes Balears), hay otras que prácticamente se han limitado a transcribir el listado del art. 25.2 de la LBRL añadiendo alguna materia adicional (Aragón, Cataluña, Galicia, Comunitat Valenciana, Canarias y Castilla y León),otras que únicamente han incluido cláusulas generales de remisión a la legislación básica (Madrid, La Rioja, Murcia, Comunidad Foral de Navarra) o que ni si quiera hacen referencia competencial a los municipios (Castilla- La Mancha).

| **25.2 LBRL** | **MATERIAS COMPETENCIAS PROPIAS LEYES ADMON LOCAL CCAA** |
|---|---|
| Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina | |
| Patrimonio histórico: protección y gestión | |
| Vivienda protección pública: promoción y gestión | |
| Edificación: conservación y rehabilitación | |
| Medio ambiente urbano: parque y jardines públicos | Animales de compañía y peligrosos<br>Animales vagabundos y abandonados |
| Medio ambiente urbano: gestión residuos sólidos urbanos | Reducción de producción de residuos urbanos<br>Suelo contaminado<br>Planes descontaminación |
| Medio ambiente urbano: protección contaminación acústica, lumínica y atmosférica | Información ambiental |
| Agua potable: abastecimiento a domicilio | Ciclo integral del agua suelo urbano |
| Aguas residuales: evacuación y tratamiento | Reutilización agua residual depurada |
| Infraestructura viaria y equipamientos | Caminos, vías pecuarias y vías verdes<br>Pastos<br>Medios materiales y humanos para juzgados de paz |
| Asistencia social: evaluación e información de situaciones de necesidad social | Servicios sociales |
| Asistencia social: atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social | Políticas de integración, inmigración y extranjería<br>Garantía de ingresos e inclusión social |
| Policía local | Seguridad de las actividades organizadas en espacio públicos |

| | |
|---|---|
| Protección civil | Emergencias |
| Prevención y extinción de incendios | Actividades y usos en playas, lagos y montes |
| Circulación: tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad | Accesibilidad |
| Transporte colectivo urbano | |
| Turismo: información y promoción de interés y ámbito local | |
| Ferias | Eventos o exposiciones para promoción de productos singulares |
| Comercio: abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante | Comercio interior<br>Mataderos y mercados<br>Defensa y protección de consumidores y usuarios<br>Arbitraje de consumo |
| Salubridad pública: protección | Salud pública<br>Atención primaria salud<br>Sanidad |
| Cementerios y actividades funerarias | |
| Deporte: promoción e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre | Establecimientos y actividades recreativas<br>Uso de instalaciones deportivas en centros públicos para actividades extraescolares |
| Cultura: promoción y equipamientos culturales | Ocupación del ocio<br>Políticas de juventud<br>Relaciones de convivencia ciudadana en el espacio público<br>Conservatorios, centros de bellas artes y museos |
| Educación: vigilancia escolaridad y cooperación en obtención de solares | Proceso matriculación<br>Fomento de las lenguas propias<br>Normalización lingüística<br>Fomento del asociacionismo y voluntariado |
| Educación: conservación, mantenimiento y vigilancia edificios titularidad local destinados a centros públicos de educación | Actividades de servicios<br>Actividades económicas y empresariales<br>Desarrollo local económico y social y políticas o planes locales de empleo |
| TIC: promoción de participación ciudadana | Cooperación al desarrollo<br>Transparencia buen gobierno<br>Acceso a las nuevas tecnologías<br>Servicio de radio, televisión y otros servicios de telecomunicación local |
| Igualdad de género: promoción de igualdad y contra la violencia de género | |

Fuente: elaboración propia

Algún dato que considero llamativo es la reiteración en casi todas las leyes de concretas materias que se repiten tales como defensa de consumidores y usuarios, matadero, seguridad en lugares públicos, servicios sociales, sanidad, desarrollo económico y social, y comercio, entre otras, hoy suprimidas por la LRSAL. Ese dato no sería relevante si todas las leyes fuesen anteriores a la modificación operada en la LBRL, pero no es así. La Ley 2/2016, de 7 abril de Instituciones Locales del País Vasco, la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias y especialmente la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, reconocen estas y otras materias como propias, obviando el listado de la actual redacción del art. 25.2 de la LBRL. Especialmente interesante es la ley extremeña, que hace un desarrollo realmente pormenorizado de la materia, teniendo en cuenta, además, los criterios fijados por las sentencias del TC, preocupándose mucho de definir las competencias, diferenciadas de las funciones o facultades, y estableciendo una cláusula general competencial que da cabida a las competencias impropias con requisitos análogos a los fijados en el art. 7.4 de la LBRL. Sin duda merece la pena abordar su contenido porque se atreve a ir más allá que el legislador estatal en el intento de aclaración competencial y esa exhaustividad en la regulación es digna de agradecer y ser reconocida.

Y por último, y sabiendo las que pueden ser consideradas como competencias propias "al uso", entendiendo por tales las previstas en la LBRL y las que puedan reconocer las CCAA, se puede hacer ya un primer acercamiento al listado de competencias impropias, pues el resultado detallado se obtendrá tras analizar en el siguiente capítulo la delimitación práctica con los criterios de medición que a continuación expondré.

Para esta primera aproximación global necesito recurrir al derogado art. 28 de la LBRL, cuna de las denominadas competencias impropias, aderezado con algunos reconocimientos explícitos realizados por la doctrina a raíz de los estudios que se han hecho en la materia en los últimos años sobre la base del denominado "gasto no obligatorio".

Grosso modo, y teniendo como base los anteriores criterios, señalar de una forma muy global, que una primera aproximación a las competencias impropias viene configurada por las materias señaladas en la siguiente tabla:

| **MATERIAS DE COMPETENCIAS IMPROPIAS** |
|---|
| Seguridad en lugares públicos |
| Educación |
| Escuelas infantiles |
| Vivienda |
| Servicios sociales |
| Promoción de la mujer |
| Asistencia en drogodependencia |
| Sanidad |
| Promoción social |

| |
|---|
| Promoción económica |
| Protección del medio ambiente |
| Empleo |
| Consumo |
| Juventud |
| Comercio |
| Innovación |

Fuente: elaboración propia

Un dato llamativo es ver que la mayor parte de las materias son reconocidas como propias de los municipios por la legislación de régimen local de las CCAA, lo que evidencia de por sí, que las Administraciones autonómicas son plenamente conscientes de la procedencia en el reconocimiento de ese ámbito competencial a los ayuntamientos por ser lo que de una forma más cercana las pueden prestar, siempre y cuando cuenten con la correspondiente financiación.

Este listado global necesariamente ha de ser desgranado en servicios y funciones concretos que desarrollan los municipios sin el respaldo de los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL, pero sí ahora con el del art. 7.4 de la LBRL. Para ver esa mayor delimitación competencial, es necesario hacer un estudio práctico y mucho más detallado de las concretas materias sobre los que los ayuntamientos ejercen competencias impropias a través de distintos parámetros de medición que paso a analizar en el siguiente capítulo.

## *CAPÍTULO V: DELIMITACIÓN PRÁCTICA DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS: VISIÓN REAL DE LO QUE OCURRE EN LOS MUNICIPIOS*

### 1. Planteamiento general: parámetros de medición

Una vez analizada pormenorizadamente la problemática que origina la delimitación de las competencias de los municipios, las causas de dicha problemática, la regulación legal de las competencias, el papel de las CCAA, las modificaciones operadas por la LRSAL, las manifestaciones del Tribunal Constitucional y otros efectos asociados de una manera más o menos directa a esta realidad, es necesario dar un paso más.

Ahora toca ver esa vertiente práctica a la que se enfrentan cada día los municipios y comprobar si la nueva regulación de la LBRL ha servido o no para limitar el ejercicio de las competencias impropias o si, por el contrario, toda la intencionalidad de la ley se ha quedado en papel mojado.

Para conseguir llegar a conclusiones concretas que me permitan hacer un listado más o menos extenso de las competencias que los ayuntamientos españoles prestan al margen de la lista de materias y servicios legalmente reconocidos, lo que implica la ausencia de soporte financiero para su ejecución, voy a utilizar como parámetros de medición material del estudio manifestaciones claras de la actividad municipal reflejada a través de cuatro bloques de actuación:

1.- Presupuesto municipal.
2.- Solicitud ciudadana: presupuestos participativos.
3.- Actividad contractual.
4.- Voluntad política municipal.

La mayor parte de los estudios que se han podido realizar en los últimos años, se han basado casi de forma exclusiva en el análisis del gasto impropio derivado de los datos que arrojan los presupuestos municipales. Coincido con esos estudios en que ese constituye, sin duda, el mayor parámetro de medición que podemos utilizar a día de hoy, con lo matices de identidad que luego expondré. Ahora bien, prácticamente todos ellos, o desde luego los más relevantes, fueron utilizados precisamente para justificar una necesaria modificación del ámbito competencial, poniendo en evidencia el alto volumen de gasto impropio y persiguiendo con ello que la posible modificación legislativa fuera acompañada de una reforma del sistema de financiación local para hacer frente a la efectiva realidad de local; evidentemente no ha sido así. Es decir, son anteriores o coetáneos a la modificación de la LBRL. Yo, con mi estudio, intento ir un poco más allá; tener en cuenta el presupuesto municipal, pero sobre datos de 8 años posteriores a las modificaciones, tiempo más que suficiente para comprobar la efectividad o no de las medidas adoptadas. Y dichos resultados los voy a combinar con otros parámetros de medición que, aunque son de más difícil concreción, suponen igualmente un reflejo claro de las necesidades ciudadanas.

En cada bloque de actuación o de medición utilizaré distintos criterios clasificatorios que iré abordando en cada uno de ellos para conseguir, con la combinación de los datos obtenidos, una lista real de materias sobre las que se desarrollan competencias impropias,

en contraposición con los listados ya elaborados de las competencias legalmente reconocidas.

Para poder llegar a respuestas más o menos globales, y habida cuenta de la compleja planta local española con una absoluta diversidad municipal, en el estudio tomo como referencia ocho municipios españoles de diversa consideración y nivel de población:

- Dos municipios de gran población con régimen especial: Madrid y Barcelona.
- Dos municipios de gran población: Córdoba y Málaga.
- Un municipio de menos de 100.000 habitantes: Vélez-Málaga (provincia de Málaga).
- Un municipio de menos de 50.000 habitantes: Denia (provincia de Alicante).
- Dos municipios de menos de 5.000 habitantes: Luque (provincia de Córdoba) y Villarta de San Juan (provincia de Ciudad Real).

La población de estos municipios es la siguiente:

| MUNICIPIO | POBLACIÓN | CLASIFICACIÓN |
|---|---|---|
| Madrid | 3.305.408 | Municipio de gran población con régimen especial |
| Barcelona | 1.636.732 | Municipio de gran población con régimen especial |
| Málaga | 577.405 | Municipio de gran población |
| Córdoba | 322.071 | Municipio de gran población |
| Vélez-Málaga | 82.967 | Municipio de menos de 100.000 habitantes |
| Denia | 42.953 | Municipio de menos de 50.000 habitantes |
| Luque | 2.945 | Municipio de menos de 5.000 habitantes |
| Villarta de San Juan | 2.723 | Municipio de menos de 5.000 habitantes |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del INE de población de 2021

La elección de estos municipios la realizo tanto por su diverso volumen de población y su distinta actividad, que pueden permitir una visión diferenciada de la realidad local, como por una especial vinculación que tengo, en mayor o menor medida, con ellos. Ahora bien, dada la escasa población de municipios como Luque o Villarta de San Juan, donde al ser inferior a los 20.000 habitantes opera la aplicabilidad del art. 26.2 de la LBRL relativo a que corresponde a la diputación provincial la coordinación de la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público, lo que tiene reflejo en el presupuesto, unido que algunas de las medidas que pretendo analizar, como los presupuestos participativos, no se desarrollan en los municipios elegidos, evidentemente implica ciertas limitaciones. Al igual que el hecho de que la elección realizada no se configura como una gran parámetro de medición –solo 8 municipios– no pueden reflejar la compleja realidad municipal española del total de los 8.132 municipios existentes, pero no pretende ser este un estudio técnico-económico sino un estudio jurídico y –en cierta medida– con un toque personal, al que los datos económicos puedan arrojar algo de luz para una interpretación legal que se torna algo compleja, pero que la incidencia final recae sobre la aproximación de una manera lo más fiable posible a la delimitación jurídica.

## 2. Plasmación de la existencia de las competencias impropias a través de la configuración del presupuesto municipal

El mayor factor de medición para poder llegar a delimitar las competencias impropias lo constituye el denominado gasto impropio o gasto no obligatorio, cuyos datos se pueden obtener de la configuración del presupuesto municipal. En el mismo se establecen lo que efectivamente se pretender llevar a cabo y sobre actuaciones concretas, si bien el dato económico concreto de los efectivamente gastado se obtendrá con la liquidación de cada presupuesto.

Con carácter previo he de advertir que no hay una identidad absoluta entre las competencias impropias y el gasto impropio o gasto no obligatorio –sobre la depuración conceptual me manifiesto en el siguiente capítulo–, pero desde luego es el parámetro de medición más comúnmente utilizado para la delimitación de las competencias impropias a través del gasto que las mismas suponen. No se trata ahora de profundizar en el concepto de gasto impropio, simplemente analizar los parámetros que para su cálculo se vienen utilizando por la mayor parte de los estudios que se han realizado en la materia, actualizados a los últimos datos publicados de los ocho municipios que voy a utilizar en el estudio y complementados, si procede, con otras posibles actuaciones municipales. Evidentemente, si hubiera una claridad absoluta en la delimitación de cada una de las competencias impropias y el gasto que ellas conllevan, no estaríamos ante una cuestión tan controvertida y de tan dispar análisis. Por eso, hay que partir de la base de que no se puede pretender una identidad absoluta entre unas y otras, porque los datos presupuestarios, según la estructura que ha de tener el presupuesto municipal, no permiten la introducción de nuevos programas o grupos de programas más allá de los establecidos, sino que se tienen que exportar los datos que el mismo ofrece e intentar integrar en cada uno de ellos aquellas materias no recogidas de forma expresa en los art. 25.2 y 26.1 de la LBRL. En este sentido la base a utilizar es la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales[247], que entró en vigor el 1 de enero de 2010 y fue modificada en 2014 tras la entrada en vigor de la LRSAL, teniendo en cuenta las clasificaciones que la misma establece y, en base a esta, la clasificación por programas de las liquidaciones presupuestarias. Como apunte, y dado que muchos de los estudios existentes sobre el gasto no obligatorio son anteriores a la entrada en vigor de la Orden vigente a día de hoy, los criterios se basaban en otros grupos de funciones, funciones y subfunciones, si bien se ha trazado equivalencias entre la antigua regulación de la estructura presupuestaria y la nueva.

Por otro lado, no puedo dejar de advertir de la complejidad en la identidad de estos servicios, que es cambiante y distinta según el volumen de población de cada municipio. Esa es la realidad con la que se ha de trabajar y que está íntimamente relacionada con la tantas veces comentada problemática de la fragmentada planta local, que incide de una forma muy directa en esta materia. No obstante, con los datos de los que dispongo voy a intentar plasmar no solo un posible listado de materias sobre las que se ejercen competencias impropias, sino –en un momento posterior– una posible comparativa de su actual gasto con el que se produjo en los años anteriores a la modificación legislativa

[247] Modificada por Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2008-19916&tn=1&p=20140319

operada por la LRSAL, para ver si de ese modo se puede llegar a conclusiones claras que ayuden a una correcta delimitación competencial y a la necesaria y complementaria financiación que la debe acompañar, a tener en cuenta en una futura reforma del régimen local.

Para lograr extraer los datos correctos de las liquidaciones presupuestaria voy a intentar determinar qué parte del presupuesto se destina a las distintas áreas de gasto (AG), dentro de estas a la respectiva política de gasto (PG), y dentro de estos están los grupos de programas (GP), incluidos en estos los programas concretos (P) que van más allá de las competencias estrictamente municipales (entendiendo por tales las reconocidas en los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL) y cuánto representa respecto del total del gasto liquidado por el municipio. Igualmente, pretendo identificar cuáles son las categorías funcionales del presupuesto sobre las que recae dicho gasto no obligatorio. Para los que no somos expertos en materia económica un ejemplo de la clasificación por programas de gasto sería el siguiente:

| EJEMPLO DE CLASIFICACIÓN POR PROGRAMA DE GASTOS | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Área de gasto (AG) | Política de gasto (PG) | Grupo de programas (GP) | Programas (P) | **Denominación** |
| 1 | | | | SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS |
| | 13 | | | Seguridad y movilidad ciudadana |
| | | 130 | | Administración general de la seguridad y protección civil |
| | | | 13001 | Formación seguridad y emergencias |

Fuente: elaboración propia a través del esquema de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

No obstante la anterior clasificación, he de señalar que esta estructura se puede desagregar más incluyendo subprogramas que delimitan de una forma más concreta el gasto, que es lo que hacen algunos ayuntamientos como el de Madrid, haciendo una mayor especificación de subprogramas de gasto. En este sentido, el art.4 de la Orden, relativo a la clasificación por programas, señala que la estructura que se especifica en el anexo I se debe considerar cerrada y obligatoria para todas las entidades locales. No obstante, será abierta a partir del nivel de programas y subprogramas, por lo que podrán crearse los programas y subprogramas que se consideren necesarios cuando no figuren en la estructura que por esta Orden se establece. Esta posibilidad, sin perjuicio de la dificultad que entraña para los técnicos municipales, redunda en una mayor desagregación de los programas en subprogramas que permiten un mayor grado de detalle de los gastos efectivamente realizados por el consistorio.

Esta metodología que comento es la utilizada en otros estudios similares sobre el tema[248], que por parte de los economistas se han realizado discriminado de los grupos de

[248] Destacar el estudio encargado por la FEMP y la Fundación Democracia y Gobierno Local (FDyGL) y realizado por VILALTA FERRER, Maite (dir.), MAS FONTCUBERTA, Daniel y SALINAS PEÑA, Paula: "*Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007"*.

funciones, funciones y subfunciones (según anterior normativa), ahora áreas de gasto (AG), políticas de gasto (PG), grupos de programa (GP) y programas (P), aquellas actuaciones que no se encontrarían dentro de las competencias del art. 25.2 y de los servicios del art. 26.1 de la LBRL. Un dato importante a tener en cuenta es que todos estos estudios publicados fueron anteriores a la modificación de la LBRL por la LRSAL, por lo que incluyen materias a día de hoy excluidas del art. 25.2 (recordemos, conservación de caminos y vías rurales, seguridad en lugares públicos, mataderos, defensa de consumidores y usuarios, prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, participación en programas de enseñanza e intervenir en sus órganos de gestión y participar en la programación de la enseñanza y de promoción y reinserción social y participar en la gestión de la atención primaria de la salud) y servicios del art. 26.1 (control de alimentos y bebidas, mercados y prestación de servicios sociales).

¿Qué implicaciones puede tener la modificación legislativa a efectos del estudio? Pues que si en dichos análisis no se incluían las materias y servicios de los citados artículos, las que han salido de la esfera de dichos artículos –las señaladas– pasarían a engrosar el conjunto del gasto impropio, es decir, lo que antes se consideraba un gasto obligatorio o propio, tras la modificación y la privación a los municipios del ejercicio competencial de esas materias salvo por la vía del art. 7.4 de la LBRL (competencias impropias), deben "sacarse" del gasto obligatorio e incluirse en el no obligatorio. Ahora bien, lo cierto es que sobre la mayor parte de dichas materias ha habido, con carácter previo a la modificación, un desarrollo sectorial bien por parte de las CCAA (lo más habitual), o por parte del Estado, por lo que de cierta manera, en la mayor parte de los casos, seguirían teniendo la consideración de competencia propia a efectos de expresa regulación por la ley. Sin embargo, y para ver el correcto alcance de la modificación, en el estudio que voy a realizar y dado que lo que pretendo no es repetir los estudios existentes sino aportar la nueva visión legislativa, voy a intentar incluir los distintos grupos de programas que se pudieran ver afectados por la modificación.

Por ello, este criterio generalmente utilizado me gustaría ampliarlo y completarlo con la singularidad de determinados servicios impropios que se prestan en muchos ayuntamientos, pero poniendo de manifiesto que el margen de actuación desde el punto de vista técnico-económico es reducido, puesto que sin perjuicio de la posibilidad comentada de la clasificación añadiendo subfunciones, en los datos presupuestarios publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública únicamente se refleja el contenido de la estructura de la Orden, sin que a priori se pueda conocer qué ayuntamientos hacen una desagregación distinta a la básica y obligatoriamente establecida. Por ello, esta posibilidad la voy a poder realizar en función de los que se desprende de los estudios técnicos, y de los datos del Ayuntamiento de Madrid. Por lo demás, lo que sí se puede conseguir es valorar incluir, en algún caso y con los criterios

---

Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2011. Al anterior añadir estudios realizados por otros economistas que han seguido la misma senda metodológica como ARMENGOL ROSINÉS, M. Teresa y ELIAS PASCUAL, Emilio en su estudio "*EL gasto no obligatorio de los municipios: aspectos teóricos y aplicados".* Dentro de la Jornada "International Conference o Regional Science; financing the role of the regions and towns in economic recovery". Facultad de Economía y Empresa y Paraninfo de la Universidad de Zaragoza. Noviembre, 2014. https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/Zaragoza2014/htdocs/pdf/p1031.pdf
Este último estudio, posterior a la modificación de la LRSAL y que tiene en cuenta el cambio normativo en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre.

ya comentados, políticas de gasto y grupos de programas adicionales a los generalmente reconocidos, para intentar ajustar más la realidad competencial municipal al gasto efectivamente producido.

Esto supone, en honor a la verdad, que por ser los criterios habitualmente utilizados, ya que son los que se permiten extraer de la actual estructura obligada de cualquier presupuesto municipal, no implica que sean un reflejo exacto del gasto impropio, precisamente porque al no estar definidas las competencias impropias y poder participar de materias, funciones y servicios compartidos sobre competencias tanto propias como impropias, la correcta delimitación se torna compleja. Unido a que el desarrollo por la legislación sectorial en el caso de las CCAA es tan dispar, que establecer criterios unitarios para todo el territorio español es realmente complicado. Por ello, no es igual la visión y análisis que puede hacer un economista, donde puede ver más o menos claro el reflejo de los datos presupuestarios sobre el gasto impropio, que un jurista, al que la falta de una identidad conceptual entre gasto impropio y competencia impropia, precisamente por la falta de conceptualización y regulación jurídica expresa de estas últimas, hace que no se pueda dar toda la aplicabilidad jurídica que se desease. Pero con esos límites tengo que abordar el estudio y completarlo con los otros bloques de actuación (presupuestos participativos, contratos y voluntad política).

En este sentido traer a colación por su carácter eminentemente gráfico y práctico, la crítica que realiza Velasco Caballero[249] al señalar que la identificación del gasto no obligatorio apenas si tiene hoy relevancia meramente formal a la hora de identificar los programas de gasto en los presupuestos locales, conforme a la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre. Aunque ni siquiera esta clasificación formal es precisa. La metodología para la cuantificación del gasto no obligatorio en el estudio de la FEMP y la Fundación Democracia y Gobierno Local es sencilla: toma la estructura imperativa de los presupuestos locales establecida en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre y comprueba analíticamente si cada uno de los programas de gasto responde a una obligación legal o a una libre decisión municipal. Aun reconociendo su valor indicativo y aproximativo, lo cierto es que la calificación concreta de cada uno de los programas de gasto (esto es, si son gastos obligatorios o potestativos) resulta en algunos casos discutible. Hay que considerar, en primer lugar, que la clasificación presupuestaria del gasto de la vigente Orden EHA/3565/2008, eje para la calificación analítica de cada gasto como necesario o no necesario, no siempre responde con precisión a la distinción normativa entre actividades o servicios obligatorios y actividades o servicios potestativos. En efecto, la Orden EHA/3565/2008 identifica como primer "área de gasto" el conjunto de los programas referidos a los servicios obligatorios del art. 26.1 LBRL. Pero en el desglose de ese "área de gasto" se enumeran "políticas de gasto" que en ningún caso forman parte de los servicios locales obligatorios ex art. 26.1 LBRL. De otro lado, el estudio de la FEMP y la Fundación Democracia y Gobierno Local[250] incluye como gasto propiamente obligatorio solo una parte del derivado de los servicios necesarios relacionados en el art. 26.1 LBRL. Así, la "política de gasto núm. 13" (seguridad y movilidad ciudadana) incluye expresamente los programas de "seguridad y orden

[249] VELASCO CABALLERO, Francisco: *"Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales".* Ob. Cit. Págs. 31-32.

[250] Estudio encargado por la FEMP y la Fundación Democracia y Gobierno Local (FDyGL) y realizado por VILALTA FERRER, Maite (dir.), MAS FONTCUBERTA, Daniel y SALINAS PEÑA, Paula: "*Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007".* Ob. Cit

público" (núm. 132), servicios éstos que no cuentan con la más mínima cobertura en el art. 26.1 LBRL. Así, por ejemplo, de toda la actividad municipal de protección ambiental sólo se considera obligatoria –además de la recogida de residuos– la referida a la protección de la calidad de aire. Esta calificación restrictiva contrasta tanto con el art. 26.1.c) LBRL (que considera servicio necesario de los municipios de más de 50.000 habitantes, de forma general, la "protección del medio ambiente") como con la Orden EHA/3565/2008. Por último, y quizá esto sea lo más importante, incluso allí donde hay un verdadero deber legal de actividad o de prestación de servicios [como la recogida de residuos, o el alumbrado de las calles, conforme al art. 26.1.a) LBRL] no siempre resulta expresivo hablar de gasto obligatorio. Pues lo verdaderamente imperativo es la existencia del servicio como tal, no la cantidad de recursos que cada ayuntamiento dedica a ese servicio. En otros términos: tan potestativo es que un ayuntamiento dedique ingentes recursos a limpiar las pintadas de las paredes (lo que sin duda forma parte de la limpieza de las calles, pero que puede hacerse en mayor o menor medida) como que el ayuntamiento dedique recursos propios a la concienciación cívica de los escolares (tarea esta que podemos convenir en que no es legalmente obligatoria). O tan potestativo es que un ayuntamiento invierta recursos propios en el mantenimiento de diez líneas de autobuses como que cumpla con su deber de servicio público mediante sólo una, dos o tres líneas de autobuses. A su juicio, en una Administración pública dotada de autonomía –como la Administración local– todos los gastos son en mayor o menor medida potestativos. Lo que define el quantum de gasto (y esto es lo importante) no es la ley sino la exigencia de los electores.

Por ello, y puesta de manifiesto de forma muy gráfica en las consideraciones del profesor Velasco la complejidad de delimitar todos los grupos de programas y programas afectados, sobre la base de la clasificación del anexo I de la Orden EHA/3565/2008, combinada con los estudios técnico-económicos realizados en la materia, voy a hacer una primera tabla general, identificando las materias que dentro de la estructura obligada de todos presupuesto municipal, se identifican –o pueden identificar– con servicios o actuaciones impropias o no obligatorias de los ayuntamientos:

| **CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DE GASTO<br>Delimitación de servicios o materias que implican un<br>GASTO IMPROPIO -NO OBLIGATORIO-** | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **AG** | **PG** | **GP** | **P** | **Denominación** |
| 1 | | | | SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS |
| | 13 | | | **Seguridad y movilidad ciudadana** |
| | | 130 | | Administración general de la seguridad y protección civil |
| | | 132 | | Seguridad y Orden Público |
| | | 135 | | Protección civil |
| | 15 | | | **Vivienda y urbanismo** |
| | | 150 | | Administración General de Vivienda y urbanismo |
| | | 151 | | Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística |
| | | 152 | | Vivienda |
| | | | 1521 | Promoción y gestión de vivienda de protección pública |
| | | | 1522 | Conservación y rehabilitación de la edificación |
| | 16 | | | **Bienestar comunitario** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 1690 | | Laboratorio y perrera municipal |
| 2 | | | | ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL |
| | 23 | | | **Servicios Sociales y promoción social** |
| | | 231 | | Asistencia social primaria |
| | | 2320 | | Promoción social |
| | | 2324 | | Políticas de igualdad |
| | 24 | | | **Fomento del Empleo** |
| | | 241 | | Fomento del Empleo |
| | | 2411 | | Promoción del empleo |
| 3 | | | | PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE |
| | 31 | | | **Sanidad** |
| | | 311 | | Protección de la salubridad pública |
| | 32 | | | **Educación** |
| | | 320 | | Administración general de educación |
| | | 321 | | Creación de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria |
| | | 323 | | Funcionamiento de centros docentes de enseñanza preescolar y primaria y educación especial |
| | | 326 | | Servicios complementarios de educación |
| | | 3230 | | Promoción educativa |
| | | 3210 | | Educación preescolar y primaria |
| | 33 | | | **Cultura** |
| | | 330 | | Administración general de cultura |
| | | 333 | | Equipamientos culturales y museos |
| | | 334 | | Promoción cultural |
| | | 336 | | Protección y gestión del Patrimonio Histórico-Artístico |
| | | 338 | | Fiestas populares y festejos |
| | | 3341 | | Literatura y publicaciones |
| | | 3350 | | Artes escénicas |
| | | 3351 | | Música y auditorio |
| 4 | | | | ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO |
| | 41 | | | **Agricultura, Ganadería y Pesca** |
| | 42 | | | **Industria y energía** |
| | 43 | | | **Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas** |
| | | 430 | | Administración general de comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas |
| | | 431 | | Comercio |
| | | 433 | | Desarrollo empresarial |
| | | 439 | | Otras actuaciones sectoriales |
| | | 4390 | | Ferias y exposiciones |
| | 45 | | | **Infraestructuras** |
| | | 454 | | Caminos vecinales |
| | 46 | | | **Investigación, desarrollo e innovación** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | 462 | | Investigación y estudios relacionados con los servicios públicos |
| | | 463 | | Investigación científica, técnica y aplicada |
| | 49 | | | **Otras actuaciones de carácter económico** |
| | | 491 | | Sociedad de la información |
| | | 492 | | Gestión del conocimiento |
| | | 493 | | Protección de consumidores y usuarios. |
| 9 | | | | ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL |
| | 92 | | | **Servicios de carácter general** |
| | | 9202 | | Relaciones exteriores, prensa |
| | | 922 | | Coordinación y organización institucional de las entid. loc |
| | | 9270 | | Servicios de carácter general-centrales sindicales |

Fuente: elaboración propia a partir del análisis combinado de los datos facilitados en la clasificación por programas de gastos de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre (en blanco), así como otros subgrupos incluidos en los estudios de Armengol y Elías[251] y Vilalta, Mas y Salinas[252] (sombreado en verde), actualizadas las referencias de los grupos de funciones, funciones y subfunciones a la actual estructura de área de gasto (AG), política de gasto (PG), grupos de programas (GP) y programas (P).

Estos podrían considerarse, en términos amplios, los servicios sobre los que los ayuntamientos desarrollan servicios que constituyen competencias impropias y, por ende, generan gastos no obligatorios. El resultado del listado realizado resulta de eliminar de la amplia clasificación por programas de gastos de la Orden EHA/3565/2008, los grupos de programas o programas que pueden considerarse de prestación obligatoria y/o propia por los municipios, al amparo de los establecido en los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL, que están sin sombrear, complementados con otros servicios que los estudios analizados consideran han de incluirse como generadores de gastos impropios, que son los sombreados en verde.

He de decir que no comparto totalmente el criterio seguido por los estudios técnico-económicos por cuando introducen materias que entienden su ejercicio supone la prestación de un servicio objeto de gasto no obligatorio, pero yo considero que se engloban dentro de las materias y servicios de los artículos señalados de la LBRL. Son las materias sombreadas en morado relativas a: urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de vivienda de protección pública; y todos los servicios de carácter general del área de gasto. Creo que todos se pueden incluir dentro de competencias propias del art. 25.2 de la LBRL. Al igual que hay determinados grupos de programas donde convergen funciones propias e impropias, como ahora identificaré. Por ello, en el análisis de los presupuestos voy a suprimir los mencionados grupos de programas y programas para adaptarlo a lo que yo considero más ajustado al régimen de competencias impropias. Esta es una de las circunstancias –los distintos criterios interpretativos– que hace que los datos económicos a comparar varíen en los estudios realizados hasta el momento, si bien, en lo que afecta ahora al estudio me voy a centrar en la delimitación de las materias.

[251] ARMENGOL ROSINÉS, M. Teresa y ELIAS PASCUAL, Emilio en su estudio "*EL gasto no obligatorio de los municipios: aspectos teóricos y aplicados".* Ob. Cit.
[252] VILALTA FERRER, Maite (dir.), MAS FONTCUBERTA, Daniel y SALINAS PEÑA, Paula: "*Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007".* Ob. Cit.

Los datos de los presupuestos que voy a utilizar, para que sean los mismos criterios de cómputo, son los que se desprenden de la clasificación por programas (F.1.1.6) del presupuesto de cada ayuntamiento correspondiente al ejercicio 2021 y extraídos de los datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública[253], con la advertencia ya señalada de que la cuantificación real del gasto será la que arroje cada liquidación presupuestaria.

Para saber si de toda la clasificación por programas prevista en el esquema de la Orden EHA/3565/2008, los municipios analizados prestan servicios impropios, hay que comprobar si los ayuntamientos objeto de estudio han realizado algún tipo de gasto sobre estas categorías de materias previamente seleccionados. En caso afirmativo, el ayuntamiento ejerce competencias impropias en esa materia y el consecuente gasto impropio, y en caso negativo, no. No obstante he de señalar que en este momento no interesa reflejar el importe del gasto en cuestión, pues en este capítulo el estudio lo centro en la delimitación material de los servicios objeto de competencias impropias. La parte del gasto impropio o no obligatorio que del ejercicio de las mismas se genera lo dejo para el capítulo siguiente.

Descrito el sistema de análisis que voy a utilizar, paso analizar los presupuestos de los ochos municipios señalados. Los resultados que se obtengan van a permitir no solo identificar las materias sobre las que se aplican gastos que obedecen al ejercicio de competencias impropias (convertidas en la terminología económica en grupos de programas y programas), sino visualizar cuáles se reiteran más en los distintos presupuestos, lo que va a ayudar a evidenciar la preponderancia de algunas materias sobre otras, máxime cuando la naturaleza, tipología y población de los municipios a analizar es bastante dispar.

Otra advertencia previa que quiero hacer es que la finalidad de este estudio no radica solamente en visualizar qué ámbitos materiales sobre competencias impropias se reiteran más; sino intentar desgranar cada uno de estos ámbitos descendiendo a servicios más concretos sobre ellos. En este sentido quiero traer a colación lo señalado antes sobre que el art. 4 de la Orden permite, sobre el mínimo legal de clasificación, incluir subprogramas que delimitan de una forma más concreta el gasto, que es lo que el Ayuntamiento de Madrid ha hecho en algún estudio realizado por los servicios técnicos de la Dirección General de Hacienda, del Área de Gobierno de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Madrid. Esta desagregación no aparece en los datos presupuestarios publicados por el Ministerio, por cuanto estos se limitan a establecer el criterio uniforme y obligatorio de todos los EELL. Sin embargo, y precisamente para poder definir de una forma más concreta ámbitos materiales sobre los que los municipios realizan competencias impropias visualizadas a través de su gasto presupuestario, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, voy a añadir subgrupos adicionales según su esquema presupuestario, lo cual servirá para las conclusiones globales del posible listado de competencias impropias.

Comienzo con el **presupuesto del ejercicio 2021 del Ayuntamiento de Madrid** y las áreas y programas de gasto, así como los grupos de programas, programas y subprogramas. Soy consciente de que trata de una terminología técnica y un tanto reiterativa pero lo que refleja, en ojos de un jurista, son ámbitos materiales de actuación

[253] https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2021/Publicacion.aspx

-más o menos definidos- para el ejercicio competencial del municipio sobre los que el ayuntamiento ha realizado algún gasto en su presupuesto de 2021.

| **CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DE GASTOS que implican SERVICIOS IMPROPIOS**<br><br>PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO DE MADRID |
|---|
| **1 SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS** |
| **13 SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA** |
| 130 ADMINISTRACIÓN GENERAL DE LA SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIVIL |
| 13001 Formación seguridad y emergencias |
| 132 SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO |
| 13201 Seguridad |
| 135 PROTECCIÓN CIVIL |
| 13510 Samur-protección civil |
| **15 VIVIENDA Y URBANISMO** |
| 152 VIVIENDA |
| 1522 Conservación y rehabilitación edificación |
| **2 ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL** |
| **23 SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL** |
| 231 ASISTENCIA SOCIAL PRIMARIA |
| 23105 Atención convivencial a personas con adicciones |
| 23106 Atención e inclusión social y att. a la emergencia |
| 23107 Atención a la inmigración |
| 232 PROMOCIÓN SOCIAL |
| 23200 Planes de barrio |
| 23201 Fondo de reequilibrio territorial |
| 23290 Cooperación internacional y fondos europeos |
| **24 FOMENTO DEL EMPLEO** |
| 241 FOMENTO DEL EMPLEO |
| 24100 Dirección y gestión admtva. Agencia para el empleo de Madrid |
| 24101 Empleo y desarrollo económico |
| 24102 Formación profesional para el empleo |
| 24103 Políticas activas de empleo municipales |
| 24105 Fomento del empleo - UE |
| 24109 Intermediación laboral |
| **3 PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE** |
| **31 SANIDAD** |
| 311 PROTECCIÓN DE LA SALUBRIDAD PÚBLICA |
| 31102 Adicciones |
| **32 EDUCACIÓN** |
| 323 FUNC. CENTROS ENS. PREESCOLAR, PRIMARIA Y ESPECIAL |
| 32301 Centros docentes enseñanza infantil y primaria |
| 326 SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE EDUCACIÓN |
| 32601 Servicios complementarios educación |
| **33 CULTURA** |
| 330 ADMINISTRACIÓN GENERAL DE CULTURA |
| 33000 Dir. y gest. admv. de cultura y deportes |
| 333 EQUIPAMIENTO CULTURALES Y MUSEOS |
| 33301 Museos |

| |
|---|
| 334 PROMOCIÓN CULTURAL |
| 33401 Actividades culturales |
| 33404 Participación empresarial |
| 33405 Banda sinfónica municipal |
| 336 PROTECCIÓN Y GEST. PATRIMONIO HISTÓRICO ARTÍSTICO |
| 33601 Patrimonio cultural y paisaje urbano |
| **4 ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** |
| **43 COMERCIO, TURISMO Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS** |
| 431 COMERCIO |
| 43140 Promoción comercial y emprendimiento |
| 433 DESARROLLO EMPRESARIAL |
| 43301 Promoción económica y desarrollo empresarial |
| **46 INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN** |
| 462 INVES. Y ESTUDIOS RELAC. CON LOS SERV. PÚBLICOS |
| 46200 Innovación y ciudad inteligente |
| **49 OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** |
| 491 SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN |
| 49101 Servicios informáticos y comunicaciones |
| 493 PROTECCIÓN DE CONSUMIDORES Y USUARIOS |
| 49300 Consumo |

Fuente: elaboración propia a partir de los criterios filtrados de la anterior tabla derivada de la Orden EHA/3565/2008, complementado con los estudios técnicos de la Dirección General de Presupuestos del Área de Gobierno de Hacienda y Personal del Ayuntamiento de Madrid y con los datos del presupuesto según la clasificación por programas F.1.1.6

Varias aclaraciones tengo que hacer sobre el cuadro anterior para su mejor comprensión. En primer término, la referencia a los colores utilizados. Las políticas de gasto y grupos de programa sombreados en amarillo, obedece a materias donde hay una concurrencia competencial –propia e impropia– debido a que en la prestación de servicio convergen funciones consideradas propias y otros aspectos que exceden de ellas que tienen un carácter no obligatorio o impropio. Este planteamiento está en conexión directa con el análisis realizado sobre las duplicidades y el hecho de que no toda duplicidad, entendida como ejercicio sobre una materia, tiene por qué suponer una disfuncionalidad si cada una opera sobre realidades o funciones diferentes que aportan a los vecinos distintas finalidades o beneficios. En cuanto a las políticas de gasto y grupos de programa sombreados en verde agua se trata de materias que antes estaban incluidas en el art.25.2 de la LBRL y con la nueva redacción de la ley dada por la LRSAL ya no están, por lo que se han de configurar, en esta clasificación, como gasto no obligatorio.

Dado que el esquema que acabo de fijar para el Ayuntamiento de Madrid, al complementarlo con los datos de los estudios técnicos municipales, es el más completo de todos los presupuestos que voy a analizar, por las subdivisiones incluidas, para no ser reiterativa en las tablas del estudio, únicamente voy a identificar de cada presupuesto de los municipios objeto de estudio los posibles gastos –si los hubiere– sobre servicios impropios que, por las diferencias locales que el municipio pudiera tener con el Ayuntamiento de Madrid, se haya realizado un gasto distinto y únicamente respecto de la clasificación mínima establecida en el esquema de la Orden EHA/3565/2008, pues son los únicos datos publicados oficialmente. De este modo, si bien en muchos de los municipios no se realizarán todos los gastos en programas que se hagan en el Ayuntamiento de Madrid, al ser mi intención hacer una lista de máximos, esto es, de la

precisión concreta del mayor número de servicios sobre los que se pudieran ejercitar competencias impropias, lo que interesa al estudio es lo que otros municipios gastan en estos servicios impropios distinto y adicional a lo analizado en el municipio madrileño y destacar también algunas singularidades que diferencian las distintas realidades locales.

Respecto del **Ayuntamiento de Barcelona,** las únicas diferencias –independientemente de los importes–, respecto de los grupos de programas reconocidos en el presupuesto de Madrid son los siguientes:

Su presupuesto para 2021 no contempla gasto municipal en:
- Fomento del empleo.
- Investigación y estudios relacionados con los servicios públicos.

Por el contrario, añade a lo que Madrid no aplica gasto:
- Investigación científica, técnica y aplicada.

En el caso del **Ayuntamiento de Málaga** varía un poco la configuración del gasto en algunos grupos respecto de los anteriores municipios, que conforme a su presupuesto 2021 son los siguientes:

No contempla gasto municipal respecto de Madrid y Barcelona en:
- Administración general de la seguridad y protección civil.
- Investigación y estudios relacionados con los servicios públicos.
- Investigación científica, técnica y aplicada.

Y, sin embargo, añade a lo establecido por Madrid y Barcelona gastos en:
- Fiestas populares y festejos.
- Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas.
- Gestión del conocimiento (actuación de carácter económico).

Los datos del **Ayuntamiento de Córdoba** conforme a su presupuesto 2021 reflejan una política de gasto muy parecida a la de Málaga, con gasto en las incorporaciones que esta hace respecto de los municipios de régimen especial y destacando que, además, añade gasto a otras actuaciones sectoriales, dentro del comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas. Y, por el contrario, no tiene gasto en servicios complementarios de la educación, que es un grupo de programa generalmente utilizado por los municipios de gran población.

El siguiente es el **Ayuntamiento de Vélez-Málaga**, señalando que este municipio se distribuye en doce núcleos de población[254] situados, en su mayor parte, a lo largo de la costa, donde quiero destacar Torre del Mar, por el especial peso que tiene en la prestación de servicios que hace a los vecinos y en la atracción de turismo, que sin duda redunda en una alta participación en la generación de ingresos para el ayuntamiento. Como datos adicionales se ha de señalar que el municipio forma parte de la Mancomunidad de Municipios "Costal del sol Axarquía", junto con otros treinta municipios. A nivel de gasto

[254] Los núcleos de población son Torre del Mar, Almayate, Benajarafe, Caleta de Vélez, Cajiz, Chilches, Lagos, Mezquitilla, Trapiche, Triana, Valle-Niza y Vélez-Málaga.

aplicado a los distintos programas resaltar que añade como política de gasto no reflejada en los presupuestos de los municipios anteriores la agricultura, ganadería y pesca, principalmente porque la naturaleza de su territorio, que combina tanto a actividades agrícolas de cultivo (principalmente de aguacate y mango) así como actuaciones pesqueras. Destacar que, por el contrario, no aplica gasto de su presupuesto a vivienda, y materias relacionadas con la innovación y desarrollo, siendo la participación en materia de consumo muy reducida.

Por su parte, el **Ayuntamiento de Denia** lo considero un caso singular en el destino de los gastos presupuestarios, por cuanto no aplica gasto presupuestario a vivienda –al igual que Vélez-Málaga–, pero tampoco a equipamientos culturales y museos, desarrollo empresarial, ni al funcionamiento de centros de enseñanza preescolar, primaria y especial, servicios todos de un calado considerable para un municipio con una población de casi 43.000 habitantes. Sin embargo, respecto de los anteriores programas de gasto, habría que añadir la ganadería y pesca, que al igual que el caso de Vélez-Málaga, obedece a ser un municipio costero.

Y por último, datos curiosos arrojan la comparación de los municipios de **Luque y Villarta de San Juan**, que a pesar de tener una población muy similar (les diferencia 222 habitantes más a favor de Luque), el importe presupuestario y los datos de las aplicaciones de los gastos que realizan son bastante dispares. Respecto a ambos recordar, con carácter previo, que se trata de municipios de menos de 20.000 habitantes, donde rige lo establecido en el art. 26.2 de la LBRL relativo a que la coordinación de la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público, corresponde a la diputación provincial[255]. Asimismo, al ser municipios de menos de 5.000 habitantes, únicamente les compete de forma obligatoria los servicios básicos del art. 26.1 de la BRL.

En el caso del **Ayuntamiento de Luque** destaca que no tiene gasto asociado al funcionamiento de centros de enseñanza preescolar, primaria y especial, ni fiestas populares y festejos, lo cual es llamativo, no por obligatorio sino por habitual. Más ordinario es que no lo tenga asociado a equipamientos culturales y museos, promoción cultural, o materias relacionadas con la innovación y desarrollo, precisamente por la coordinación por parte de la diputación. Lo que sí refleja es gasto en agricultura, ganadería y pesca, por ser un pueblo donde la recogida de la aceituna y la producción asociada a la misma es la mayor fuente de ingresos del territorio, así como la cultura, comercio y desarrollo empresarial, dato llamativo en un pueblo de población reducida.

[255] En el caso del Ayuntamiento de Luque, en su página web se puede ver como manifiestan respecto de los servicios sociales -competencia impropia., por ejemplo, establece que la estructura de los servicios sociales del Ayuntamiento de Luque se presta por el Instituto Provincial de Bienestar Social de la Excma. Diputación Provincial de Córdoba, que tiene las competencias en materia de servicios sociales en los municipios de la provincia con menos de 20.000 habitantes. Para ello, el Instituto Provincial de Bienestar Social pone al servicio de los municipios a su propio personal, de manera que en la localidad de Luque nos encontramos con los siguientes profesionales y medios: Información, valoración, orientación y asesoramiento; Ayuda a domicilio; Convivencia y reinserción social; Programa de empleo social (según convocatoria); Programas socioeducativos con familias; Prestaciones y programas complementarios.
https://luque.es/ayuntamiento/ayuntamiento-informacion_municipal/

Para finalizar, y en contraposición con el anterior, el **Ayuntamiento de Villarta de San Juan**, con un presupuesto mucho más modesto, prioriza el gasto en seguridad, centro de enseñanza preescolar, primaria y especial, y fiestas populares y festejos, donde "Las Paces", fiesta declarada de interés turístico regional, en honor a la Virgen de la Paz, constituye uno de los mayores reclamos turísticos de toda Castilla-La Mancha.

Una vez concluido el repaso de los presupuestos de los municipios analizados y uniendo los resultados sobre la base de las materias generales establecidas en el listado del capítulo anterior sobre las competencias impropias, en una primera aproximación, y desde el punto de vista del presupuesto municipal, la relación de materias sobre las que los municipios realizan gastos que pueden identificarse con materias o servicios objeto de competencias impropias son las siguientes:

| **COMPETENCIAS IMPROPIAS**<br><br>**MATERIAS Y SERVICIOS IMPROPIOS que se desprende de los PRESUPUESTOS MUNICIPALES** | |
|---|---|
| SEGURIDAD EN LUGARES PUBLICOS | Seguridad |
| | Protección civil: Samur-protección civil |
| VIVIENDA | Conservación y rehabilitación edificación |
| SERVICIOS SOCIALES | Asistencia social primaria |
| | Atención convivencial a personas con adicciones: drogodependencia y ludopatía |
| | Atención e inclusión social y atención a la emergencia |
| | Atención a la inmigración |
| | Reinserción social |
| | Convivencia |
| PROMOCIÓN SOCIAL | Planes de barrio |
| | Fondo de reequilibrio territorial |
| | Cooperación internacional y fondos europeos |
| | Programas socioeducativos |
| EMPLEO | Fomento del empleo |
| | Dirección y gestión admtva de Agencia para el empleo municipales |
| | Empleo y desarrollo económico |
| | Formación profesional para el empleo |
| | Políticas activas de empleo municipales |
| | Fomento del empleo - UE |
| | Intermediación laboral |
| SANIDAD- SALUD PÚBLICA | Protección salubridad pública: adicciones |
| EDUCACIÓN | Centros docentes enseñanza infantil y primaria |

| | |
|---|---|
| | Escuelas infantiles |
| | Servicios complementarios educación |
| CULTURA | Dirección y gestión admv. de cultura |
| | Museos |
| | Artes escénicas |
| | Promoción cultural |
| | Promoción de la mujer |
| | Protección y gestión patrimonio histórico artístico |
| | Patrimonio cultural y paisaje urbano |
| | Fiestas populares y festejos |
| | Banda sinfónica municipal |
| | Actividades culturales |
| | Participación empresarial en cultura |
| COMERCIO | Administración general comercio pequeña y mediana empresa |
| | Promoción comercial y emprendimiento |
| | Promoción económica y desarrollo empresarial |
| INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN | Investigación, desarrollo e innovación |
| | Investigación y estudios relac. con los serv. públicos |
| | Investigación científica, técnica y aplicada |
| | Servicios informáticos y comunicaciones |
| | Innovación y ciudad inteligente |
| | Sociedad de la información |
| | Gestión del conocimiento |
| CONSUMO | Protección de consumidores y usuarios |
| | Arbitraje consumo |
| | Oficinas de atención al consumidor |
| JUVENTUD | |
| PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE | |
| AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA | |
| INDUSTRIA Y ENERGÍA | |

Fuente: elaboración propia

### 3. Los ciudadanos como solicitantes de servicios no obligatorios

A lo largo de toda la explicación de la distribución competencial, he ido poniendo de manifiesto como el papel de la ciudadanía en la solicitud de servicios a sus dirigentes políticos es la base de la reivindicación –entre otros argumentos– de la necesaria dotación de un mayor marco competencial a los municipios para atender el reclamo de las demandas ciudadanas, que son constantes y evolutivas por el mundo globalizado en el que nos encontramos.

Y más allá de las reclamaciones puntuales, que siempre son más directas en los pequeños municipios por la cercanía de sus vecinos a los alcaldes y concejales, una herramienta que cada vez se erige como mecanismo fundamental de participación ciudadana, al margen o como complemento de los consejos sociales de la ciudad u otros órganos colegiados de

participación vecinal así como la posible figura de los vocales-vecinos, lo constituyen los presupuestos participativos en aquellos municipios donde se ha implantado su uso.

El presupuesto participativo, como señalan López Ronda y Gil-Jaurena[256] es una metodología de gestión pública presupuestaria que se ha convertido en una práctica innovadora y renovadora de la democracia y de la calidad del gasto público al incluir a la ciudadanía como agente en el principal proceso de decisión de los gobiernos: el presupuesto. El presupuesto participativo constituye un instrumento de participación que recoge los elementos más fundamentales de la democracia representativa con la participación directa y su realización debe partir de las premisas de la participación directa de la ciudadanía, el componente deliberativo de los procesos y la capacidad de decisión de la población sobre el presupuesto y las políticas públicas de una localidad. Así, siguiendo el estudio de estos autores, la causa del éxito de los presupuestos participativos puede encontrarse en los impactos positivos que han experimentado los territorios donde se han implementado este tipo de experiencias, entre los que se puede destacar: a) El presupuesto participativo se convierte en una herramienta de control social y lucha contra la corrupción y el clientelismo, al propiciar espacios de cercanía, seguimiento y rendición de cuentas b) Es una oportunidad de aprendizaje de la ciudadanía; el presupuesto participativo hace posible que la población se forme y desarrolle competencias de cultura democrática. c) El presupuesto participativo produce una mayor eficacia y eficiencia en la gestión municipal, actuaciones más acordes a las demandas y prioridades ciudadanas y acciones con una mayor capacidad de respuesta a las necesidades del territorio, al propiciar que la población se involucre haciendo un diagnóstico de sus necesidades, las cuantifique, elabore sus demandas, escoja las prioritarias y efectúe un seguimiento de la ejecución de tales acciones .d) Desburocratiza y otorga eficiencia a los procedimientos de ejecución de obras y servicios (y a los de comunicación entre la ciudadanía y la Administración). Además, rompe la concepción tradicional de que el presupuesto es algo técnico abordado solo por profesionales y posibilita que la ciudadanía incida directamente en la herramienta de planificación más importante de las administraciones. e) Disminuye la evasión de impuestos al dotar de los procedimientos de más transparencia y eficiencia, por lo que la ciudadanía adquiere una mejor disposición a cumplir con las obligaciones. f) Aumenta la participación en las políticas locales, con la implicación directa de la ciudadanía en algunas áreas de gestión, haciéndola copartícipe de las decisiones públicas.

Sobre esta base, y utilizando los proyectos concretos que los vecinos solicitan y posteriormente votan para que sean adoptados por su ayuntamiento, dejando al margen sus connotaciones económicas, se puede conseguir un parámetro de medición "popular" de las competencias impropias asociado directamente a aspectos que puede mejorar la vida diaria de los ciudadanos. Y es que la ciudadanía no se mueve ni en parámetros económicos de área o programa de gasto, ni en elementos estrictamente jurídicos de atribución competencial; un vecino no siempre sabe si su ayuntamiento tiene o no competencia para prestar un servicio o realizar una determinada actuación; simplemente manifiesta lo que para él sería útil o necesario.

[256] LÓPEZ RONDA, Sergio y GIL-JAURENA, Inés: "*Transformaciones del presupuesto participativo en España: de la aplicación del modelo de porto alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias*". OBETS. Revista de Ciencias Sociales, 16(1): 151-174. 2021. Págs. 157 y 159-160. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/112323/1/OBETS_16_1_10.pdf

Por ello, teniendo en cuenta las solicitudes ciudadanas a través de los presupuestos participativos, independientemente de los proyectos finalmente ganadores, voy a intentar obtener otro dato que ayude a completar el listado de materias o servicios sobre los que los ciudadanos hacen "demandas impropias".

De los municipios que estoy usando de muestra, Madrid, Barcelona, Córdoba y Denia tienen, a día de hoy, datos reales de sus presupuestos participativos. El Ayuntamiento de Málaga[257] cerró en febrero de 2022 el plazo para proponer la realización de una actuación en una ubicación concreta de su distrito, dentro de una lista de ámbitos específicos señalados por el ayuntamiento. Algo parecido ocurre con Vélez-Málaga[258] que está actualmente abordando la experiencia piloto de los presupuestos participativos, sin que haya más datos publicados hasta la fecha. Y no consta ninguna iniciativa en el Ayuntamiento de Villarta de San Juan o Luque, más allá de referencias en sus ordenanza y reglamentos de participación ciudadana.

Por ello, voy a extraer los datos de las demandas ciudadanas reflejadas en los presupuestos participativos de los ayuntamientos de Madrid y Barcelona fundamentalmente, y referencias de Córdoba y Denia, que tienen un ámbito de actuación más reducido, así como del listado de ámbitos facilitado por el Ayuntamiento de Málaga en los presupuestos participativos en tramitación que pudiera considerarse al margen de las materias del art. 25.2 y los servicios del art. 26.1 de la LBRL. Quiero señalar que lo relevante a efectos del estudio es la solicitud vecinal, no los proyectos resultantes, ni el grado de ejecución de cada uno de ellos. No obstante, en el caso del Ayuntamiento de Madrid, por ejemplo, los datos registrados obedecen a proyectos en ejecución.

Del municipio que constan más datos es del **Ayuntamiento de Madrid**, están publicados los datos de los proyectos relativos a los Presupuestos participativos entre los años 2016 a 2020[259]. En el listado global hay un total de 1.215 proyectos con distinto grado de ejecución y materialización en los 21 distritos de Madrid. Algunos proyectos tienen como ámbito de actuación toda la ciudad, pero la mayoría va a asociado a alguno de los 21 distritos madrileños y muchos de ellos se repiten en objetos similares. Siguiendo el mismo esquema final de las competencias impropias derivadas de las políticas de gastos analizadas en los presupuestos, para que posteriormente sea más fácil la comparativa, del listado de los proyectos voy a filtrar aquellos que se pueden considerar servicios o materias objeto de competencias impropias y que los reflejo en la siguiente tabla:

[257] https://www.malaga.eu/el-ayuntamiento/notas-de-prensa/detalle-de-la-nota-de-prensa/index.html?id=162776

[258] https://www.velezmalaga.es/index.php?mod=participacion_ciudadana&tag=presupuestos-participativos

[259] https://datos.madrid.es/portal/site/egob/menuitem.c05c1f754a33a9fbe4b2e4b284f1a5a0/?vgnextoid=5e5e38448abe8610VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=374512b9ace9f310VgnVCM1000000171f5a0aRCRD&vgnextfmt=default

| MATERIAS Y SERVICIOS IMPROPIOS que se desprenden de los PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2016-2020 AYUNTAMIENTO DE MADRID | |
|---|---|
| **ÁMBITO MATERIAL** | **TÍTULO DEL PROYECTO** |
| SEGURIDAD EN LUGARES PUBLICOS | *Sin proyectos a significar* |
| VIVIENDA | Proyecto de inclusión residencial para personas sin hogar |
| SERVICIOS SOCIALES | Atención, ayuda y formación para sacar a los "sin techo" de su situación |
| | Aumento del número de casas de acogida para mujeres maltratadas |
| | Creación de un banco de alimentos de gestión municipal para familias sin recurso |
| | Ayudas económicas para garantizar una alimentación básica en Madrid |
| | Comedor Social |
| | Intervención Social en parques |
| | Albergues para necesitados, planes de inclusión laboral. |
| PROMOCIÓN SOCIAL | Espacio inter asociativo |
| | Servicio de Atención a colectivos LGTBI |
| | Adecuación polideportivos, parques infantiles inclusivos |
| | Creación de espacio para colectivos de mujeres y género |
| | Talleres y ayudas en institutos para detectar la violencia de genero |
| | Apoyo escolar y de comedor a alumnos en situación desfavorecida |
| | Subvención del 100% EMT para desempleados que no cobran prestación. |
| | Subvencionar talleres para mayores (Materiales) |
| | Proyecto Fomentar la Adopción de los Animales del CPA |
| | Talleres para el cuidado de las emociones de las mujeres mayores |
| | Talleres educativos contra el maltrato animal |
| | Ayudas para refuerzo educativo a los hijos/as de familias con pocos recursos |
| | Taller de Autodefensa Feminista y Refuerzo de la Autoestima dirigido a Mujeres |
| | Puntos de reutilización: yo ya no lo necesito, y tú? |
| EMPLEO | Centro solidario de desarrollo para el empleo |
| | Lanzaderas de empleo |

| | |
|---|---|
| | Plan de empleo cooperativo en recuperación de zonas verdes, espacios públicos. |
| | Creación de espacios Coworking municipales |
| SANIDAD- SALUD PÚBLICA | Estudio para la mejora de la salud |
| | Estudio epidemiológico afección del queroseno en habitantes |
| | Creación de un registro de amianto en edificios e instalaciones de Madrid |
| EDUCACIÓN | Creación de guarderías municipales |
| | Escuela municipal de ajedrez |
| | Equipamiento musical para los colegios públicos |
| | Creación, acondicionamiento, mejora y reposición de las infraestructuras de los patios colegios públicos |
| | Refuerzo educativo en el ámbito escolar para TDAH, dislexia, autismo, etc. |
| | Huertos escolares |
| | Proyecto prevención fracaso escolar |
| | Apertura de colegios públicos los días no lectivos. |
| | Ludoteca en los colegios públicos en horarios y días no lectivos |
| | Financiación Proyectos Educativos en CEIPS |
| | Pintar los patios escolares con juegos (twister, parchís, circuito de chapas). |
| | Profesoras y profesores de Apoyo para Centros Educativos / Apoyo al Profesorado |
| | Salud y ahorro energético en los colegios públicos (CEIPS) |
| | Talleres de educación sexual, perspectiva de género, igualdad y de diversidad LGTBIQ en escuelas |
| | Cubiertas solares centros educativos |
| | Toldos en las ventanas de los colegios |
| CULTURA | Crear una página web cultural y de ocio del distrito |
| | Acondicionamiento auditorio para eventos y cine de verano |
| | Casa de niños y Ludotecas Públicas |
| | Creación de un espacio sociocultural en mercado |
| | Creación de una sala de ensayo |
| | Creación de un museo de arte urbano |
| | Creación de espacio musical |
| | Ajedrez en la calle |
| | Escuela municipal de Esgrima |
| | Banda-Escuela de música |
| | Filmoteca municipal ciudadana |
| | Actividades para niños en días sin cole |
| | Adquisición de equipo de sonido y luces + escenario para eventos |

| | |
|---|---|
| | Creación de una Biblioteca Feminista |
| | Talleres de información y sensibilización sobre reciclaje y compostaje |
| | Festival Internacional de Blues |
| | Pantalla en parque o para emitir Operas y Conciertos |
| | Talleres alternativos de ocio cultural |
| | Pistas de Baile al Aire Libre |
| | Espacio multiusos |
| | Desarrollo de la conciencia ecológica y protección del medio ambiente |
| | Crear oferta de actividades de ocio y deporte para niños discapacitados y adecuación de parques con columpios adaptados |
| | Mejora audiovisual en escuela municipal de adultos |
| COMERCIO | Creación de huertos urbanos en terrenos públicos para gestión vecinal o municipal |
| | Red ra+nosi: huertos ecológicos urbanos |
| | Proyecto de economía social sostenible (mercado del trueque) |
| | Mercadillos de segunda mano y de eco-productos por distritos. |
| | Campaña de apoyo al comercio de barrio y cercanía |
| | Mercadillo de arte |
| | Promoción Comercio local |
| INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN | Tejados verdes y placas solares |
| | Instalaciones de energía solar en edificios municipales |
| | Aplicación móvil para localización de bolsas de recogida de excrementos caninos |
| | Instalación paneles fotovoltaicos en edificios públicos |
| | Implantar pago con tarjeta en todos los trámites y gestiones en el Ayuntamiento |
| | Azoteas verdes y azoteas solares |
| | Estudio para la re-naturalización de las zonas inter-bloques |
| | Madrid por la justicia fiscal y la responsabilidad empresarial |
| | Madrid por la reducción de residuos: vasos reutilizables en fiestas populares |
| | Software libre en el Ayuntamiento |
| | Estudio de fomento energías renovables y fin pobreza energética |
| | Medidas para la reducción del calor en calles y plazas. |
| | Instalar WIFI en los Centros Municipales de Mayores |
| | Purificadores de aire en azoteas edificios municipales (energía solar) |

| | |
|---|---|
| | Aprovechando las azoteas de Madrid para reducir la contaminación |
| | App pública para compartir coche para ir al trabajo. |
| CONSUMO | *Sin proyectos a significar* |
| JUVENTUD | Construir espacio juvenil para ensayos municipales |
| | Ocio saludable para jóvenes del distrito. |
| | Centro juvenil para ocupación tiempo de ocio de forma saludable |
| | Servicio de Dinamización Juvenil |
| PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE | Plan de reforestación de Madrid |
| | Bosques urbanos plantados y gestionados por los vecinos del barrio |
| | Crear un catálogo de árboles y espacios naturales singulares |
| INDUSTRIA | Ayudas complementarias cambio de cubiertas de uralita e instalación ascensores |
| OTROS | Parques caninos |
| | Suministro de herramientas, mobiliario y fuente a los huertos urbanos comunitarios |
| | Instalación cajas nido/comederos aves insectívoras/gorriones |
| | Enchufes para vehículos eléctricos. |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ayuntamiento de Madrid.

Como se puede observar de forma muy gráfica, son muy numerosas las solicitudes vecinales en muchas de las materias que no se circunscriben al ámbito material fijado en el art. 25.2, ni a los servicios del art. 26.1 de la LBRL. Evidentemente, y en virtud de las cláusulas de supletoriedad y subsidiariedad fijadas en la LBRL antes de su modificación por la LRSAL tantas veces comentadas, son muchas las competencias que el Ayuntamiento de Madrid ha asumido, si bien, eso no es óbice para evidenciar una realidad: los vecinos piden a su ayuntamiento numerosos servicios independientemente de que sean competentes o no. La prueba está en que todos estos proyectos se están desarrollando, en distintas fases de ejecución, en el Ayuntamiento de Madrid.

Los ámbitos materiales donde se refleja esta demanda de una manera más evidente es en materia de educación, solicitando actuaciones que van mucho más allá de la conservación y mantenimiento de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación tales como concretas políticas educativas, apoyo al profesorado, apertura en días no lectivos y realización de actividades, aumentos de instalaciones en patios y mejora de los mismos, entre otros, aspectos cuya competencia es de la CCAA. La parte cultural también es elevada, que va mucho más allá de las mera promoción y equipamientos culturales. Y por supuesto, los servicios sociales y promoción social, con solicitud de ayudas a colectivos desfavorecidos, talleres formativos y preventivos. Destaca también la irrupción de la innovación –asociada a medidas de ahorro energético como placas solares o paneles fotovoltaicos–, así como aplicaciones móviles que faciliten la vida de los vecinos y es numerosa la demanda de huertos urbanos, parques caninos o medidas de ocio saludable para jóvenes. Políticas todas que se materializan, en la mayoría de los casos,

como competencias impropias, y a pesar de ello, se prestan por el Ayuntamiento sin el respaldo financiero adecuado.

Algo parecido ocurre con el **Ayuntamiento de Barcelona**, si bien se ha estrenado tarde con la figura de los presupuestos participativos, constando datos desde el año 2021[260]. Del resultado de la votación, según los datos publicados, fueron seleccionados 76 proyectos. Siguiendo el mismo esquema que he realizado para el Ayuntamiento de Madrid, la estructura sería la reflejada en la siguiente tabla:

| **MATERIAS Y SERVICIOS IMPROPIOS que se desprenden de los PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2021 AYUNTAMIENTO DE BARCELONA** | |
|---|---|
| **ÁMBITO MATERIAL** | **TÍTULO DEL PROYECTO** |
| PROMOCIÓN SOCIAL | Convertir asociación vecinal en punto de servicio informático accesible |
| | Parques accesibles para niños y niñas |
| | Creación de parque inclusivo |
| EDUCACIÓN | Pacificación en el entorno escolar |
| | Cuidar de la infancia y el medio ambiente en las escuelas |
| | Mejorar los patios de las escuelas |
| | Hacer patio inclusivo |
| | Construcción de cocina en escuela |
| COMERCIO | Parque agrario urbano y huerto urbano |
| INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN | Boya para medir la acidificación del Mediterráneo |
| | Aplicaciones para la subtitulación simultánea de eventos en equipamientos |
| JUVENTUD | Recursos para entidades juveniles |
| | Adecuación de espacio para jóvenes |
| PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE | Mejora entorno de la montaña y equilibrio ecológico y arreglar caminos |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ayuntamiento de Barcelona.

De los proyectos vuelven a destacar la materia y servicios en centros educativos y las actuaciones relacionadas con la juventud e inclusión.

Los datos del **Ayuntamiento de Córdoba**, a pesar de ser uno de los municipios pioneros en poner en marcha la figura de los presupuestos participativos en 2001[261], no tiene publicado en la web municipal datos relativos a los mismos, por lo que no pueden ser tenidos en cuenta para el estudio.

[260] https://www.decidim.barcelona/processes/PressupostosParticipatius/f/4517/
[261] Artículo sobre el origen de los presupuestos participativos en Córdoba http://www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/repofile_5761160b1711a

Por último, en cuanto al **Ayuntamiento de Denia**, los datos publicados[262] del resultado del proceso de los presupuestos participativos de 2021 reflejan únicamente la existencia de 15 proyectos, de los cuales se pueden destacar dos asociados al objeto del estudio:

| **COMPETENCIAS IMPROPIAS**<br><br>**MATERIAS Y SERVICIOS IMPROPIOS que se desprenden de los PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS 2021 AYUNTAMIENTO DE DENIA** | |
|---|---|
| **ÁMBITO MATERIAL** | **TÍTULO DEL PROYECTO** |
| SEGURIDAD EN LUGARES PUBLICOS | Seguridad en el Montgó. |
| VARIOS | Parque de perros |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ayuntamiento de Denia

Los datos obtenidos del estudio realizado permiten identificar de una forma más singularizada, las materias y servicios sobre los que los ciudadanos realizan sus demandas y que tienen un reflejo directo en el ejercicio de competencias impropias. Es cierto que en muchos casos se trata de actuaciones muy particulares y muchas de ellas se pueden agrupar al tener una identidad similar, si bien casi todas pueden encuadrarse en el esquema que vengo utilizando de los ámbitos materiales generales sobre los que se proyectan el ejercicio de competencias impropias.

## 4. Las competencias impropias en los contratos como reflejo de servicios no obligatorios

El tercer parámetro de medición que voy a utilizar –por si aún queda algún ámbito de posible ejercicio de competencia impropia municipal no reflejado en las tablas anteriores– es la actividad contractual municipal. Necesariamente tengo que advertir que en ayuntamientos como el de Madrid o Barcelona, intentar analizar todo el volumen contractual es difícilmente abarcable. Pero a través de los datos publicados en los correspondientes planes anuales de contratación y en los registros de contratos, voy a intentar dar una visión lo más fiable posible para identificar contratos donde el objeto de su prestación vaya directamente asociado al ejercicio de una competencia no obligatoria. Sin perjuicio de que pudiera existir algún contrato de suministro que revista esta naturaleza (por ejemplo, suministro de material a SAMUR, escuelas infantiles, centros de drogodependencia o similares), voy a focalizar el análisis en los contratos de servicios y de gestión de servicio público formalizados en el año 2021.

[262] https://participadenia.es/Ver_resultados?_id=6274bdb2c56a15715b1e0022

En el **Ayuntamiento de Madrid**, la relación de contratos formalizados e inscritos en el año 2021[263], según los datos facilitados por el Ayuntamiento, son un total de 1.645, señalando a continuación y agrupados por identidad de objeto (pues del global de los contratos del Ayuntamiento muchos de ellos se reiteran casi de forma idéntica en los distintos distritos de Madrid) los que pueden afectar a materias o servicios objeto de competencias impropias, entendidas –nuevamente–, como las no contempladas en los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL, que serían los siguientes:

| **MATERIAS Y SERVICIOS IMPROPIOS que se desprenden de los CONTRATOS FORMALIZADOS en 2021 AYUNTAMIENTO DE MADRID** | |
|---|---|
| **ÁMBITO MATERIAL** | **TÍTULO DEL PROYECTO** |
| SEGURIDAD EN LUGARES PUBLICOS | Liberación nieve colegios públicos (Filomena) |
| SERVICIOS SOCIALES | Preparación y envío a domicilio de lotes de alimentos a familias en situación de vulnerabilidad |
| | Apoyo dependencia personas mayores |
| | Intervención socioeducativa con niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social |
| | Centros de servicios sociales, de mayores, atención a la infancia, mediación y centros de día municipales |
| | Alojamientos emergencia víctimas de violencia |
| | Acompañamiento a la integración social de mayores |
| | Productos primera necesidad para familias vulnerables |
| | Camas apilables y desmontables |
| | Tarjeta familias |
| PROMOCIÓN SOCIAL | Actividades preventivas y socioeducativas dirigidas a infancia y adolescencia en riesgo de exclusión social |
| | Proyecto Iguala |
| | Terapia ocupacional y atención a mayores vulnerables |
| | Campañas municipales contra el frio |
| | Servicio de inclusión social |
| | Ludoteca para menores en riesgo social |
| | Peluquerías, podología y cafeterías en los centros de mayores |
| | Talleres integración social |
| | Talleres hábitos saludables |
| | Mediación escolar preventiva acoso |
| EMPLEO | Servicio logística Agencia para el Empleo. |

[263] https://transparencia.madrid.es/portales/transparencia/es/Economia-y-presupuestos/Contratacion/Contratacion-administrativa/Contratos-formalizados/?vgnextfmt=default&vgnextoid=f8cf11c757cc9710VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=cd7079a1180d9710VgnVCM1000001d4a900aRCRD

| | |
|---|---|
| | Orientación sociolaboral y formación para el empleo |
| | Curso de capacitación curricular almacén |
| SANIDAD- SALUD PÚBLICA | Servicio de atención psicológica |
| | Servicio psicología en juventud |
| | Encuestas de salud |
| | Reactivos para bioquímica, inmunología, serología y microbiología |
| | Servicio psicopedagógico |
| | Servicio pedagogía de la muerte |
| | Terapia ocupacional en domicilios |
| EDUCACIÓN | Actividades extraescolares y conciliación |
| | Campamentos urbanos "días sin cole" |
| | Centros educativos |
| | Programas de refuerzo educativo |
| | Aula refuerzo escolar: primaria |
| | Animación Sociocultural y dinamización de Colonias |
| | Talleres, tutorías y actividades de carácter coeducativo en centros educativos |
| | Proyecto intervención social: educación secundaria |
| | Programa tutores |
| | Programas de educación en la inclusión |
| | Mediación escolar |
| | Suministro material escuelas infantiles |
| | Transporte alumnos colegios públicos a actividades extraescolares fuera del centro |
| CULTURA | Servicio de actuaciones socioculturales |
| | Proyecto piloto "leer Madrid" |
| | Ciclos de cine en centros culturales |
| | Actuaciones culturales |
| | Cine de verano |
| | Talleres variados en centros culturales |
| | Fiestas del distrito |
| | Jornadas culturales de ocio en medio abierto |
| | Festivales |
| | Animaciones varias |
| | Filmoteca |
| | Rutas ambientales para familias |
| | Teatros |
| | Ciclos musicales |
| | Zarzuela y danza |
| | Suministro material actividades culturales (casetas, sillas) |
| | Suministro material audio-video actividades culturales |
| | Servicio transporte con conductor actividades culturales |
| | Montaje y desmontaje de actos culturales |
| | Cabalgatas navidad |

| | |
|---|---|
| COMERCIO | Baños químicos en mercadillos |
| INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN | Evaluación y control de calidad de servicios. |
| | Viveros de empresa |
| | Mantenimiento y seguridad International Lab |
| | Información y orientación técnica apoyo campañas fiscales |
| | Telecomunicaciones |
| | Plataforma evaluación gestión municipal |
| | Servicios de análisis para la identificación de empresas de importancia estratégica |
| | Servicios de revisión y evaluación de los contenidos y canales de comunicación para promocionar el espacio económico madrileño y captar la atención de potenciales inversores en la ciudad. |
| | Búsqueda financiación viveros empresas |
| | Apoyo al emprendimiento |
| | Mantenimiento evolutivo y correctivo web Mercamadrid |
| | Servicios web |
| CONSUMO | Acuerdos creación publicitaria |
| JUVENTUD | Centro juvenil |
| | Apoyo psicológico |
| PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE | Educar por un Madrid más sostenible |
| OTROS | Efemérides. |
| | Servicio asistencia clínico-quirúrgica para animales |
| | Madrid fusión: turismo |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por el Ayuntamiento de Madrid.

Al igual que ocurriera con los proyectos de los presupuestos participativos, la mayor parte de los objetos contractuales van asociados a materias relacionadas con los servicios sociales, la educación y la cultura, sin perjuicio de otras materias que detallo en el cuadro.

En el caso del **Ayuntamiento de Barcelona,** de los datos publicados en el portal de transparencia[264] se desprende la adjudicación de un total de 8.670 contratos en el año 2021. La relación de los objetos contractuales que abarquen posibles materias objeto de competencias impropias son similares a los señalados para el Ayuntamiento de Madrid.

A las materias ya señaladas respecto el Ayuntamiento de Madrid, la mayor parte de los contratos se basan en actividades educativas, musicales y culturales, con diversidad de talleres, cursos y actividades formativas. Respecto de aspectos no contemplados en la contratación madrileña anteriormente analizada se pueden añadir otros objetos contractuales como:

- Búsqueda y evaluación de establecimientos emblemáticos.
- Educación ambiental y organización de actos y actividades.
- Auditorías de la radiocomunicación local.
- Medicamentos zoosanitarios.

[264] https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/es/resumen-de-la-contratacion-en-el-ayuntamiento-2021

- Experiencia piloto soporte permanencia personas mayores.
- Eventos de ciencia (gastos de producción).
- Visitas guiadas a museos, ferias y eventos.
- Evaluación Smart City Expo World Congress 2021.
- Dossier y publicidad de Barcelona en el exterior.
- Dinamización para asociaciones de comerciantes.
- Programas de visualización de la diversidad cultural y comercial.
- Realización de sociogramas.
- Grupo de apoyo emocional por riesgo de suicidio.
- Concursos de literatura.
- Proyectos de memoria histórica.
- Asesoramiento comedores escolares sostenibles.
- Prevención e información sobre violencia machista y LGTBIfobia.
- Webinars sobre igualdad y violencia machista e intrafamiliar.
- Campañas de sensibilización de fiestas libres de violencia.
- Refuerzo de seguridad en determinadas zonas y edificios de la ciudad.
- Alojamiento temporal y manutención de inmigrantes
- Programas de gestión de webs y redes sociales

El **Ayuntamiento de Málaga,** según los datos publicados en el portal de datos abiertos[265], durante el ejercicio 2021 se formalizaron 306 contratos, poco nivel de contratación si se compara con las grandes ciudades antes analizadas. Como objetos contractuales que puedan circunscribirse dentro de materias objeto de competencias impropias, adicionales a los ya vistos, simplemente destacar:

- Servicio de marketing digital del área de turismo, promoción de la calidad y captación de inversiones.
- Servicio del programa de talleres preventivos en el ámbito educativo.
- Servicios de visitas didácticas para escolares y talleres formativos para los Centros de Educación Permanente.
- Instrumentos musicales para la Banda municipal de música.
- Transporte de instrumentos, atriles y útiles de la Banda municipal de música.
- Servicio de diseño, maquetación, publicidad e impresión de material y cartelería para difusión de actividades culturales.
- Estudios y redacción de informes relativos al perfil de visitante de la ciudad de Málaga.
- Servicio de transporte de alumnos y acompañantes desde los centros educativos de Málaga a participar en actividades culturales.

En la ciudad de los califas la demanda es similar. De los datos facilitados por el **Ayuntamiento de Córdoba**[266], se desprende que se formalizaron 268 contratos en 2021 y cabe destacar los siguientes objetos contractuales:

- Contratos alojamientos personas sin hogar, asistencia técnica y mediación.
- Festivales, espectáculos y conciertos.
- Servicios de acceso e información en Patios cordobeses.

[265] https://datosabiertos.malaga.eu/dataset?tags=ayuntamiento+malaga&tags=formalizados&tags=2021&tags=contrataci%C3%B3n

[266] https://www.cordoba.es/indicadores-ley-de-transparencia/2-contratos-convenios-y-subvenciones

- Suministro, instalación y configuración wifi en escuela.
- Servicio del programa para la integración de menores y familias en situación de exclusión social de residentes en infraviviendas.
- Patrocinio con el Córdoba CF para la promoción de la ciudad como entidad con cuatro declaraciones patrimonio de la Humanidad.
- Celebración del Play Digital Fest Córdoba 2021.

Por lo que se refiere al resto de ayuntamientos objeto de análisis, habida cuenta de los presupuestos de los que los mismos disponen para la ejecución de las políticas municipales, hay que señalar que la mayor parte de los objetos contractuales se circunscriben al desarrollo de los servicios básicos, a los que se añaden actividades relacionadas principalmente con la educación y la cultura (fiestas patronales). En cualquier caso, he de advertir también que de sus portales de transparencia y datos abierto (cuando los tienen) no es posible disponer de datos tan disgregados como en el caso de los otros ayuntamientos analizados.

## 5. La voluntad política generadora de servicios que derivan en competencias impropias

Es una realidad de nuestro país que a la clase política le gusta sobremanera dejar "huella" en su paso por los consistorios, haciendo y deshaciendo lo que consideran más oportuno para los vecinos. Sin embargo, y en una fase previa, no es raro ver cómo cuando se acercan las elecciones municipales, los distintos partidos políticos se afanan en vestir de numerosas promesas sus programas electorales y, en ocasiones, y probablemente sin ser plenamente conscientes de ello, traspasan los límites de las competencias locales prometiendo a los vecinos llevar actuaciones que en muchos de los casos exceden de las competencias propias del ámbito municipal.

La prueba clara de este reflejo práctico lo podemos comprobar en los programas electorales. Se acercan ya las próximas elecciones municipales en 2023 y, a ciencia cierta, los partidos políticos ya están pensando y repensando qué actuaciones pueden prometer a sus vecinos para conseguir sus votos. Sin embargo, para este análisis, nos tenemos que ceñir a los programas electorales que los distintos grupos políticos defendieron en las últimas elecciones generales de 2019 y ver el reflejo de su contenido comparado con el régimen legal establecido en la ley, utilizando un criterio similar al que vengo usando para los anteriores parámetros, esto es, aquellas materias no incluidas en el art. 25.2 de la LBRL o en los servicios del art. 26.1. Más complicado es analizar el efecto concreto de este parámetro de medición en los concretos municipios que vengo analizando, más allá de alguna medida concreta[267].

[267] En este sentido destacar el caso de las escuelas infantiles en el Ayuntamiento de Madrid, respecto de las cuales se aprobó la Ordenanza Reguladora del Servicio de Escuelas Infantiles del Ayuntamiento de Madrid, de 26 de octubre de 2016[267] y que como su preámbulo indica, la competencia para la regulación de la prestación del servicio de Escuelas Infantiles Municipales a través de una red de titularidad municipal no es consecuencia del desarrollo del artículo 25.2.n) de la LBRL, modificado por la LRSAL, sino de la cláusula general de competencias y del artículo 33 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y Régimen Especial de Madrid (que alude a las competencias propias), así como de las disposiciones

Ahora bien, como señala Sánchez Navarro[268], por definición, los programas electorales son documentos generales, cuyos objetivos no son, ni deben ser, los de precisar aspectos técnicos que muchas veces no son ni si quiera conocidos. Porque, un programa electoral es, todo lo más, una declaración de intenciones, cuya efectiva puesta en práctica está sometida, en primer lugar, a la posterior conversión (más o menos realizable) en programa de gobierno (art. 99CE); y en segundo término, seguramente más relevante, a la posibilidad efectiva de su realización, dependiente, normalmente de factores que el programa no tiene en cuenta. Los programas electorales son documentos destinados a fijar prioridades de actuación, convocando intereses sociales diversos en busca de apoyos (votos). Por todo ello, los programas electorales se ajustan mal al examen riguroso, con criterios científicos o académicos, de su contenido.

Sobre estas premisas, y teniendo en cuenta que el análisis lo voy a realizar sobre los programas a las elecciones generales (no a las locales de cada municipio por su carácter inabarcable), los cuales suelen aludir a aspectos muy generales, voy a intentar delimitar las medidas que puedan afectar al régimen local. Entre ellas se verá el reflejo de la eterna promesa de abordar su financiación y las medidas de la "España rural" o "España vaciada" que tanto acompañaron a las últimas elecciones, pero más complicado es encontrar de una forma muy definida la referencia concreta a algunas materias que incidan de forma directa en posibles competencias impropias, pues dichas medidas, como he advertido, se pueden obtener de los concretos programas, o mejor dicho, compromisos electorales de los candidatos a cada municipio, pero difícilmente se va a desprender de programas generales, unido a que en ocasiones aluden a este tipo de materias pero no identifican de forma expresa la Administración que se va a encargar de desarrollarlo. No obstante, voy a intentar conseguir conclusiones prácticas.

Dado que muchas de las medidas se repiten, voy a ir analizando los principales partidos políticos, e iré incluyendo medidas no contempladas por otros grupos, pues no se trata de ver quién aporta más propuestas, sino si las propuestas políticas se las atribuyen a la realización de los municipios sobre competencias que no tienen atribuidas al amparo de los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL

Empezando por el programa electoral del **Partido Popular (PP)** a las elecciones generales, autonómicas y municipales[269], contiene referencias a medidas fiscales relativas a la reducción del IBI progresivamente hasta reducirlo al mínimo legal (punto 38), y de una forma más directa señala que en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, impulsará la reforma del sistema de financiación autonómica basado en los principios de igualdad, equidad, transparencia y corresponsabilidad fiscal (punto 40). A través de la Comisión Nacional de Administración Local, propondrán una reforma del sistema de financiación de los ayuntamientos, añadiendo la reforma de la regla de gasto (punto 41) y otras medidas relevantes relativa a que los ayuntamientos que presenten superávit

contenidas en la legislación sectorial, Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio (LODE), y Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

[268] SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: "*Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos".* Dentro de la obra colectiva coordinada por HERNANDO RYDINGS, María: "Crisis económica y reforma del régimen local". Págs. 75-95. Civitas. Thomson Reuters. Navarra. 2012. Págs. 76-77.

[269] https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf

presupuestario y no tengan deuda, se podrán bonificar los impuestos locales para el fomento de la actividad económica y la creación de empleo (punto 42). En materia de educación destaca el refuerzo a la Escuela Rural como instrumento básico de igualdad de oportunidades y herramienta para luchar contra la despoblación (punto 138) y parecido reflejo en materia sanitaria al destacar que se garantizará la atención sanitaria en el medio rural, incorporando recursos y nuevas tecnologías que eviten desplazamientos innecesarios (punto 171). En el ámbito social destaca la asistencia integral de las personas mayores a través de varias línea de acción donde hay que aludir a la asistencia a domicilio con equipos multidisciplinares y tecnologías que permitan la atención deslocalizada (punto 173) y la mejora de la cobertura de los servicios de teleasistencia y ayuda a domicilio para mayores y dependientes, asegurando una adecuada atención profesional para que puedan continuar viviendo en su propio domicilio y en su entorno social y familiar (punto 196). Otra medida que se suele prestar en el ámbito local y, a diferencia de otras medidas, no alude a las CCAA, es la relativa a promover servicios que faciliten a las personas mayores que puedan continuar viviendo en su propio domicilio y en su entorno social y familiar, como la teleasistencia y la ayuda a domicilio. Al mismo tiempo, añaden que promoverán nuevos recursos que den respuesta a las nuevas necesidades de las personas mayores, facilitando iniciativas como viviendas compartidas, supervisadas para personas mayores frágiles o con marcada vulnerabilidad (punto 203). Otro aspecto a tener en cuenta que también incide de forma directa en el ámbito competencial no obligatorio es la puesta en marcha de oficinas municipales de ayuda a la mujer embarazada para que ninguna mujer deje de ser madre por su situación económica, social o familiar. Mejorar la protección social y las ayudas a jóvenes embarazadas y familias jóvenes, especialmente ayudas a la formación y continuación de sus estudios, adaptando, si fuera necesario, temporalmente su periodo de escolarización, de manera que la maternidad no suponga un obstáculo (punto 224). Y en materia de discapacidad, el impulso, junto al resto de Administraciones, de programas de ocio, tiempo libre y respiro familiar para personas con discapacidad. Así como la promoción de actividades culturales dirigidas a personas con discapacidad, accesibilidad a museos, centros culturales y artísticos y la divulgación de sus actividades culturales (punto 238). En servicios sociales se abordan aspectos que a día de hoy se prestan por los ayuntamientos, pero no identifican a esta Administración como la competente. Sí destaca, en materia de igualdad, el apoyo a las mujeres rurales, mejorando su formación en el ámbito digital, acceso a las nuevas tecnologías y uso de las redes sociales. Fomentar el uso de la titularidad compartida de explotaciones agrarias y los convenios con cooperativas agrícolas y ganaderas, que puede tener efecto directo en los municipios (punto 259). Se establece que desde ayuntamientos y CCAA se elaborarán protocolos específicos para la prevención, información y actuación contra el acoso callejero y la violencia sexual en las fiestas populares (punto 282). Añadir el apoyo a la juventud del medio rural mediante la modernización de las explotaciones, incentivos para emprendedores y puesta en marcha de negocios en el ámbito rural punto 286). Alude expresamente al impulso la conversión en ciudades inteligentes de todas las localidades de más de 50.000 habitantes, así como las islas inteligentes de Baleares y Canarias, para mejorar los servicios prestados a los usuarios, facilitar la movilidad urbana, contribuir a un turismo de más calidad y mejorar el respeto al medio ambiente (punto 318). Y para finalizar introduce medidas dirigidas exclusivamente al medido rural, pero sin especificar la Administración que lo ejecutará.

En cuanto al **Partido Socialista Obrero Español** (PSOE) dentro del programa a las elecciones generales de 2019[270], destaca que cuando la medida puede afectar a ciertas competencias, utiliza el formalismo "en coordinación con las CCAA", pero sin hacer expresa referencia a los municipios. Además de contemplar algunas de las ya señalas por el PP, destacar otras medidas con las relativas a la ayuda de alojamiento para colectivos con necesidades habitacionales urgentes, actualizando la estrategia de sinhogarismo, favoreciendo el realojo de inquilinos que no puedan hacer frente al pago de sus rentas o que incluso hayan perdido su vivienda por ejecución hipotecaria, complementando las iniciativas adoptadas por las CCAA y ayuntamientos (2.2.2). Se propone un pacto de cultura de todas las Administraciones (2.2.3). Añade que, en cooperación con las Administraciones autonómicas y locales, se reducirán en al menos un 75% las listas de espera de los beneficiarios del Sistema de Atención a la Dependencia, comenzando por los casos más graves y procurando la igualdad en la atención en todos los territorios (2.2.4.2). Sobre el tema de la financiación la aborda de forma muy genérica, aludiendo a avanzar hacia un modelo de Estado integrador, en el que la diversidad, la igualdad y la solidaridad sean valores compatibles. Un modelo en el que el Gobierno del Estado garantice la cohesión desde la lealtad al ejercicio de las funciones que la Constitución habilita a las CCAA; en el que las distintas Administraciones cuenten con una adecuada financiación, actúen con transparencia, colaboren entre ellas y actúen con lealtad institucional. En ese modelo no tiene cabida un referéndum de autodeterminación, que el Tribunal Constitucional (TC) ha considerado contrario a la Constitución y que, desde una perspectiva política, provoca la quiebra de la sociedad (5.1.2). Sobre el reparto competencial señala que impulsarán la clarificación del reparto competencial y promoverán la participación de las CCAA en las actuaciones y decisiones del Estado y del Estado en las actuaciones autonómicas, cuando afecte al interés general, así como el intercambio de información para favorecer una auténtica integración. (5.1.4). Un punto especial a la autonomía local: garantizar los elementos nucleares de la autonomía local, tras el intento de cercenar el ámbito de actuación de los entes locales que ha supuesto la LRSAL. La Constitución debería reconocer al municipio como unidad territorial básica, así como sus competencias propias. Señala que abordarán la reforma y la mejora de la financiación local, mediante la previsión de tributos propios mínimos, sin perjuicio de otros que puedan ser reconocidos por la legislación estatal y autonómica, facilitando la libre disposición de los recursos derivados de la participación en los ingresos del Estado. (5.1.6). Añade el programa que todas las poblaciones contarán con un servicio público de transporte que las comunique diariamente con la cabecera de comarca, así como con un servicio de atención sanitaria a domicilio, cuando no exista un centro local de salud. (5.2.4).

Por lo que respecta a **Ciudadanos**[271], su programa alude a la seguridad, con una mayor presencia policial en las calles para combatir el aumento de la inseguridad. Aprobar un refuerzo de patrullas con más coordinación entre Administraciones en aquellas zonas urbanas o rurales en las que haya un alto índice de inseguridad o robo (punto 25). Establecen un pacto de Estado contra la despoblación (punto 82), medidas de emprendimiento en el mundo rural (puntos 83 y 84) en paralelo a la reforma de la financiación autonómica. Se comprometen a abordar la reforma de la financiación

[270] https://www.psoe.es/programa-electoral/
[271] https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral

municipal para garantizar una mayor transparencia, responsabilidad y suficiencia de recursos para los ayuntamientos (punto 212) y a fortalecer a los municipios, promoviendo la prestación conjunta de servicios para ahorrarle dinero a los vecinos y ofrecerles mejores servicios. Señalan que aspiran a un sistema más eficiente con municipios más fuertes que suponga menos burocracia, más ahorro para los ciudadanos y mejores servicios públicos (punto 218) y también alude a la supresión de las diputaciones provinciales (punto 217) y al refuerzo de las competencias del Estado para garantizar la igualdad de derechos entre todos los españoles y la unidad de mercado. Y añaden que fijarán la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, sin posibilidad de transferencia, para reforzar la seguridad jurídica y la claridad (punto 215), pero nada de EELL.

Por su parte, **Podemos**[272] alude en su programa a varias medidas que pueden incidir en la esfera local, pero no aborda los ámbitos territoriales concretos para llevarlas a cabo.

Y por último, en el programa de **Vox**[273] destaca en el ámbito competencial general, la propuesta 6 de transformar el Estado autonómico en un Estado de Derecho unitario que promueva la igualdad y la solidaridad en vez de los privilegios y la división. Un solo gobierno y un solo parlamento para toda España. Como paso previo prevé la devolución inmediata al Estado de las competencias de educación, sanidad, seguridad y justicia, limitando en todo lo posible la capacidad legislativa autonómica. A nivel local, destaca la medida 36 relativa a la fusión de ayuntamientos y significativa reducción en el número de representantes locales, así como reducir al mínimo el número de asesores contratados por las diferentes Administraciones públicas, potenciando de esta manera la carrera profesional de los empleados públicos.

En resumen, y en lo que a la esfera local interesa, las principales materias afectadas son:

- Financiación local.
- Rebaja tributaria local.
- Aclaración del reparto competencial.
- Refuerzo de la autonomía local.
- Educación: refuerzo de la escuela rural: apoyo a la educación con políticas de jóvenes y embarazadas.
- Sanidad: herramientas de modernización enfocadas en el ámbito rural; reducción lista espera ayudas a dependientes; y asistencia sanitaria a domicilio cuando no exista centro de salud.
- Servicios sociales: atención a personas mayores y mujeres embarazadas; asistencia a personas sin hogar; y búsqueda de soluciones habitacionales a desahuciados, sin hogar o sin recursos.
- Políticas sociales: apoyo a jóvenes, embarazadas y familias jóvenes. Políticas para evitar el acoso callejero y violencia sexual.
- Cultura: actividades para discapacitados; pacto global de la cultura.
- Empleo: apoyo al emprendimiento en el mundo rural, especialmente jóvenes y mujeres.
- Fomento de las nuevas tecnologías y ciudades inteligentes.

[272] https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_10N_LF.pdf
[273] https://www.voxespana.es/espana/programa-electoral-vox

## 6. Relación de la prestación efectiva de servicios no obligatorios por los municipios: listado real de competencias impropias

Una vez obtenidos los datos de los cuatro bloques de estudio parametrizados, procede ponerlos en común para saber si hay una identidad de materias o si unos criterios de medición pueden complementar a los otros, para obtener un listado, más o menos completo, de las materias y servicios objeto de competencias impropias. Advertir que por supuesto, por mucho que pueda pretender concretar dicho listado, siempre va a haber materias que no se contemplen o incluso que haya incluido alguno que, a criterio de otra persona, no deba figurar por entender que no se han aplicado correctamente los criterios legales. No obstante, con este estudio y este posible listado, lo que pretendo es acercarme lo máximo posible a la realidad municipal española a través de esta figura de las competencias impropias, competencias no obligatorias o competencias propias desarrolladas por otra vía de reconocimiento, si se prefiere utilizar esa expresión. Y visualizar que la situación no va a menos, al contrario, va a más e indefectiblemente va a seguir evolucionando porque los ciudadanos son cada vez más exigentes en la formulación de sus solicitudes a los poderes públicos.

En el capítulo II identifiqué en una tabla las materias objeto de competencias propias y servicios obligatorios de los arts. 25.2 y 26.1. Junto al listado de las primeras, lo completé con las materias que las leyes de régimen local de las CCAA añadían a esas competencias propias reconocidas por el régimen básico general. Ahora toca un tercer paso: identificar las competencias efectivamente asumidas por los ayuntamientos al margen del reconocimiento anterior, que puede tener elementos coincidentes en lo que al reconocimiento de la legislación autonómica se refiere, sin perjuicio de recordar que ese reconocimiento requiere un posterior desarrollo legislativo.

Haciendo un compendio de todas las materias abordadas en los cuatro grupos de análisis, el resultado de las posibles materias o servicios objeto de competencias impropias efectivamente prestadas, o potencialmente demandadas, serían las siguientes:

| **resultado estudio: MATERIAS Y SERVICIOS IMPROPIOS** | |
|---|---|
| **ÁMBITO MATERIAL GENERAL** | **CONCRETA MATERIA O SERVICIO** |
| SEGURIDAD EN LUGARES PUBLICOS | Seguridad en alguna ubicación o edificio de la ciudad |
| | Asistencia municipal de urgencia, rescate y protección civil (samur o similar) |
| | Refuerzo policial en calles para prevenir violencia sexual |
| | Liberación de nieve en colegios públicos |
| VIVIENDA | Conservación y rehabilitación edificación |
| | Solución residencial para personas sin hogar |
| | Solución residencial mujeres maltratadas |
| | Solución residencial personas con adicciones |
| | Alojamientos de emergencia a víctimas de violencia |

| | |
|---|---|
| | Solución habitacional a personas desahuciadas |
| | Alojamientos temporales a inmigrantes |
| SERVICIOS SOCIALES | Asistencia social primaria |
| | Atención e inclusión social y atención a la emergencia |
| | Atención a personas con adicciones: drogodependencia y ludopatía |
| | Atención a la inmigración |
| | Reinserción social |
| | Servicios de inclusión social |
| | Acompañamiento a la integración social de mayores |
| | Tarjetas familias: apoyo económico |
| | Atención a colectivos LGTBI |
| | Atención y planes de inclusión laboral |
| | Atención, ayuda y formación para las personas sin hogar y sin recursos |
| | Banco de alimentos de gestión municipal |
| | Comedores sociales municipales |
| | Ayudas económicas para garantizar una alimentación básica |
| | Preparación y envío a domicilio lotes de alimentos a familias en situación de vulnerabilidad |
| | Productos de primera necesidad para familias vulnerables |
| | Medidas de convivencia |
| | Intervención social en parques |
| | Camas apilables y desmontables para situaciones de emergencia social |
| | Atención a mujeres embarazadas |
| PROMOCIÓN SOCIAL | Planes de barrio |
| | Creación de espacio para colectivos de mujeres y género |
| | Adecuación polideportivos, parques infantiles inclusivos |
| | Apoyo escolar y de comedor a alumnos en situación desfavorecida |
| | Ayudas para refuerzo educativo a los hijos/as de familias con pocos recursos |
| | Ludoteca para menores en riesgo social |
| | Actividades preventivas y socioeducativas dirigidas a infancia y adolescencia en riesgo de exclusión social |
| | Terapia ocupacional y atención a mayores vulnerables |
| | Campañas municipales contra el frio |
| | Espacios inter asociativo |
| | Ayudas para el transporte público para personas desempleadas |

| | |
|---|---|
| | Subvencionar talleres para mayores (materiales) |
| | Proyectos para fomentar la adopción de animales |
| | Talleres para el cuidado de las emociones de las mujeres mayores |
| | Talleres educativos contra el maltrato animal |
| | Talleres en colegios e institutos para detectar la violencia de genero |
| | Talleres de integración social |
| | Talleres de hábitos saludables |
| | Taller de Autodefensa Feminista y Refuerzo de la Autoestima dirigido a Mujeres |
| | Programas socioeducativos |
| | Fondo reequilibrio territorial |
| | Cooperación internacional y fondos europeos |
| | Servicios de peluquería, podología y cafetería en los centros de mayores |
| | Mediación escolar preventiva de acoso |
| | Apoyo a jóvenes, embarazadas y familias jóvenes |
| | Prevención e información sobre violencia machista y LGTBIfobia. |
| | Campañas de sensibilización de fiestas libres de violencia |
| | Asesoramiento comedores escolares sostenibles |
| EMPLEO | Fomento del empleo |
| | Dirección y gestión administrativa de los organismos de empleo municipales |
| | Medidas de empleo y desarrollo económico |
| | Formación profesional para el empleo |
| | Políticas activas de empleo municipales |
| | Intermediación laboral |
| | Espacios Coworking municipales |
| | Planes de empleo cooperativo |
| | Centro solidario de desarrollo para el empleo |
| | Lanzaderas de empleo |
| | Orientación sociolaboral y formación para el empleo |
| | Cursos de capacitación curricular |
| | Apoyo al emprendimiento en el mundo rural |
| SANIDAD- SALUD PÚBLICA | Protección y control de adiciones |
| | Estudio para la mejora de la salud |
| | Servicio de atención psicológica |
| | Servicio de psicología en juventud |
| | Servicio psicopedagógico |
| | Servicio pedagogía de la muerte |
| | Terapia ocupacional en domicilios |
| | Encuestas de salud |

| | |
|---|---|
| | Reactivos para bioquímica, inmunología, serología y microbiología. |
| | Asistencia sanitaria a domicilio cuando no haya centro de salud |
| | Estudio epidemiológico afección de determinados productos/componentes químicos |
| | Apoyo emocional por riesgo de suicidio |
| | |
| | Creación de un registro de amianto en edificios e instalaciones municipales |
| | Herramientas de modernización en el mundo rural |
| | Reducción de listas de esperas a dependientes |
| EDUCACIÓN | Actuaciones y apoyo en centros docentes de enseñanza infantil y primaria |
| | Guarderías municipales |
| | Servicios complementarios de educación |
| | Otras escuelas municipales: ajedrez |
| | Equipamiento musical para los colegios públicos |
| | Creación, acondicionamiento, mejora y reposición de las infraestructuras de los patios colegios públicos |
| | Patios inclusivos |
| | Construcción de cocinas en escuelas |
| | Instalación y acondicionamiento de infraestructuras en las clases y edificios de colegios: cubiertas solares, toldos en ventanas, aires acondicionados, calefacción |
| | Programas de refuerzo educativo |
| | Programas de refuerzo educativo para alumnos con algunas patologías como TDAH, dislexia o autismo. |
| | Proyecto prevención fracaso escolar |
| | Apertura de colegios públicos los días no lectivos. |
| | Ludoteca en los colegios públicos en horarios y días no lectivos |
| | Campamentos urbanos en días no lectivos |
| | Creación y gestión de centros educativos |
| | Proyectos de intervención social en educación secundaria |
| | Programas tutores |
| | Programas de educación en la inclusión |
| | Mediación escolar |
| | Financiación proyectos educativos en colegios públicos |
| | Apoyo al profesorado |
| | Profesorado de apoyo para centros educativos |

| | |
|---|---|
| | Salud y ahorro energético en los colegios públicos |
| | Talleres de educación sexual, perspectiva de género, igualdad y de diversidad LGTBIQ en escuelas |
| | Huertos escolares |
| | Suministro de material en las escuelas infantiles |
| | Transporte escolar para realización de actividades fuera de los colegios |
| | Refuerzo de la escuela rural |
| | Políticas de educación dirigidas a jóvenes y embarazadas |
| | Suministro, instalación y configuración wifi en escuela |
| CULTURA | Dirección y gestión administrativa de cultura |
| | Museos de toda naturaleza: gestión y creación |
| | Artes escénicas |
| | Promoción cultural |
| | Promoción de la mujer |
| | Protección y gestión del patrimonio histórico-artístico |
| | Patrimonio cultural y paisaje urbano |
| | Fiestas populares y festejos |
| | Banda municipal de música |
| | Instrumentos musicales para la Banda municipal de música. |
| | Transporte de instrumentos, atriles y útiles de la Banda municipal de música |
| | Participación empresarial en la cultura |
| | Actividades y actuaciones culturales |
| | Cabalgata de reyes |
| | Ciclos de cine en centros culturales |
| | Zarzuela y danza |
| | Crear página web cultural y de ocio |
| | Acondicionamiento de auditorios y parques para eventos culturales |
| | Casa de niños y ludotecas públicas |
| | Creación de un espacio sociocultural en mercado |
| | Creación de salas de ensayo |
| | Espacios multiusos |
| | Creación de espacio musical |
| | Rutas ambientales |
| | Escuela municipal de Esgrima |
| | Cines de verano |
| | Filmoteca municipal |
| | Actividades culturales para niños en días nos lectivos |
| | Adquisición de equipo de sonido y luces + escenario para eventos |
| | Creación de una biblioteca feminista |

| | |
|---|---|
| | Talleres de información y sensibilización sobre reciclaje y compostaje |
| | Festival Internacional de Blues |
| | Ciclos musicales |
| | Talleres alternativos de ocio cultural |
| | Pistas de baile al aire libre |
| | Oferta de actividades de ocio y deporte para niños discapacitados |
| | Parques inclusivos: adecuación de parques con columpios adaptados a niños discapacitados |
| | Búsqueda y evaluación de establecimientos emblemáticos |
| | Eventos de ciencia (gastos de producción) |
| | Visitas guiadas a museos, ferias y eventos |
| | Programas de visualización de la diversidad cultural y comercial |
| | Desarrollo de la conciencia ecológica y protección del medio ambiente |
| | Suministro material actividades culturales |
| | Servicio de transporte con conductor para actividades culturales |
| | Mejora audiovisual en escuelas municipales |
| | Montaje y desmontaje de actos culturales |
| | Servicio de diseño, maquetación, publicidad e impresión de material y cartelería para difusión de actividades culturales |
| | Proyectos de memoria histórica |
| | Concursos de literatura |
| COMERCIO | Administración general comercio pequeña y mediana empresa |
| | Promoción comercial y emprendimiento |
| | Promoción económica y desarrollo empresarial |
| | Creación de huertos ecológicos y/o urbanos en terrenos públicos para gestión vecinal o municipal |
| | Mercados basados en el trueque |
| | Mercados ambulantes de segunda mano, de arte. |
| | Campañas de apoyo al comercio de barrio y cercanía |
| | Baños químicos en mercadillos |
| | Dinamización para asociaciones de comerciantes |
| INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN | Investigación, desarrollo e innovación |
| | Investigación y estudios relacionados con los servicios públicos |
| | Investigación científica, técnica y aplicada |
| | Servicios informáticos y comunicaciones |
| | Innovación y ciudad inteligente |
| | Sociedad de la información |

| | |
|---|---|
| | Gestión del conocimiento |
| | Evaluación y control de calidad de servicios |
| | Viveros de empresa y mantenimiento |
| | Información y orientación técnica de apoyo a campañas fiscales |
| | Telecomunicaciones |
| | Iniciativas y financiación para instalación de placas solares y tejados verdes. |
| | Instalaciones para optimización de energía solar y paneles fotovoltaicos en edificios municipales |
| | Estudio de fomento energías renovables y fin pobreza energética |
| | Instalación de medios para optimización de recursos en edificios del municipio (tejados verdes y tejados solares) |
| | Implantar pago con tarjeta en todos los trámites y gestiones en municipales |
| | Plataforma de evaluación de la gestión municipal |
| | Estudio para la re-naturalización de las zonas inter-bloques |
| | Campañas de formación fiscal y la responsabilidad empresarial |
| | Campañas de reciclaje |
| | Software libre en el ayuntamiento |
| | Servicios de revisión y evaluación de contenidos y canales de comunicación para promocionar el espacio económico del municipio |
| | Medios para búsqueda de financiación empresarial |
| | Apoyo al emprendimiento |
| | Mantenimiento evolutivo y correctivo de webs municipales |
| | Medidas para la reducción del calor en calles y plazas. |
| | Servicio de marketing digital del área de turismo, promoción de la calidad y captación de inversiones |
| | Instalar WIFI en los Centros Municipales de Mayores |
| | Purificadores de aire en azoteas edificios municipales (energía solar) |
| | App para búsqueda de depósitos de bolsas de excrementos de animales |
| | App pública para compartir coche para ir al trabajo. |
| | App para subtitulación de eventos en equipamientos |
| | App acceso información fiestas populares |
| | Realización de sociogramas |

| | |
|---|---|
| | Estudios y redacción de informes relativos al perfil de visitante del municipio |
| | Auditorías de la radiocomunicación local |
| | Programas de gestión de webs y redes sociales |
| | Boya de medición de acidificación en el mar |
| CONSUMO | Protección consumidores y usuarios |
| | Arbitraje de consumo |
| | Oficinas de atención al consumidor |
| | Acuerdos de creación publicitaria |
| JUVENTUD | Centro/espacio juvenil para ensayos municipales |
| | Ocio saludable para jóvenes |
| | Apoyo psicológico |
| | Servicio de Dinamización Juvenil |
| | Recursos para entidades juveniles |
| PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE | Plan de reforestación de Madrid |
| | Bosques urbanos plantados y gestionados por los vecinos del barrio |
| | Crear un catálogo de árboles y espacios naturales singulares |
| | Educación ambiental |
| | Parque agrario urbano |
| | Mejora del equilibrio de la montaña y equilibrio ecológico |
| INDUSTRIA | Ayudas complementarias cambio de cubiertas de uralita e instalación ascensores |
| OTROS | Parques caninos |
| | Suministro de herramientas, mobiliario y fuente a los huertos urbanos comunitarios |
| | Instalación cajas nido/comederos aves insectívoras/gorriones |
| | Enchufes para vehículos eléctricos |
| | Efemérides |
| | Servicios de asistencia clínico-quirúrgica a animales |
| | Promoción turística |
| | Dossier y publicidad del municipio en el exterior |
| | Medicamentos zoosanitarios |

Fuente: elaboración propia

Esta lista evidentemente no es tasada, por cuanto casi a diario surgen y se desarrollan nuevas demandas municipales en los ayuntamientos. Sin embargo, y tras analizar las manifestaciones de los ayuntamientos españoles en los cuatro bloques de estudio, lo que si evidencia de una forma patente es que el alto volumen de servicios que se prestan al margen de lo establecido ya no solo en la LBRL, sino en las leyes autonómicas de régimen local. Cierto es que muchas actividades son subdivisiones dentro de mismos bloques globales de materias, pero es una muestra clara de la pluralidad de servicios municipales prestados bajo el amparo de competencias impropias.

## *CAPÍTULO VI: FACTORES ECONÓMICOS QUE DETERMINAN Y LIMITAN EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES. ESPECIAL REFERENCIA AL GASTO IMPROPIO*

### 1. Breve referencia al modelo de financiación municipal: principios de autonomía y suficiencia financiera

El análisis de criterios y aspectos económicos he de reconocer que no es un escenario en el que me sienta especialmente cómoda, pues el uso de terminología técnica de contenido eminentemente económico no siempre resulta fácil para un jurista, donde la valoración y análisis jurídicos están un poco más ausentes. No obstante, y debido probablemente al desarrollo de mi labor profesional los últimos años en el Área de Gobierno de Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, me he familiarizado con una terminología que hasta ese momento recordaba vagamente de las clases de economía financiera de la carrera o de su alusión en medios de comunicación, y ha hecho que me interese en conocer el alcance de la financiación municipal. Pero, sin duda, ha sido comprobar el gran daño que determinadas medidas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera han hecho a los ayuntamientos a efectos prácticos, lo que ha despertado un mayor interés en mí, en su análisis y en intentar un entendimiento de su alcance.

Las implicaciones que los factores económicos tienen en la delimitación del ejercicio competencial de los municipios es determinante para su efectiva prestación. El ejercicio de cualquier competencia por los municipios, propia, impropia o delegada, requiere de la necesaria financiación para llevarla a cabo, es algo obvio. Lo que no es tan obvio es la forma de conseguir esa financiación y poder hacer efectivo el principio de suficiencia financiera consagrado en la Constitución. La falta de un correcto régimen de financiación local unido a las limitaciones reales plasmadas en la LBRL tras la modificación de la LRSAL y llevadas al extremo en el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad, son de tal calado que requieren un capítulo concreto de este trabajo. Ahora bien, adelantar que no pretendo realizar un estudio técnico-económico del régimen de financiación local o de los parámetros de medición de los ingresos y gastos municipales; simplemente pretendo arrojar datos concretos que son el reflejo práctico de las medidas jurídicas desproporcionadamente aplicadas –a mi juicio– al régimen municipal español.

Si hay algún aspecto donde se lleva anhelando una verdadera reforma local es en el régimen de financiación; sin dinero, por mucho que la ciudadanía reclame servicios concretos, poco se puede -en teoría- hacer. Sin embargo, el espíritu municipalista encarnado en el principio de proximidad, despierta en los ayuntamientos habilidades malabares para intentar dar respuesta a las demandas ciudadanas, y quien gestiona un presupuesto municipal lo sabe bien.

Por ello, el análisis de la capacidad económica y de gestión atribuida a los municipios parte del necesario reconocimiento de una autonomía para su financiación, y aquí empieza la raíz del problema. La Constitución Española no reconoce de forma expresa la autonomía financiera de las Administraciones locales (a diferencia del expreso reconocimiento a las CCAA en el art. 156.1), derivándose de forma implícita dentro del global principio de autonomía local del art. 140. El art. 142 de la CE dispone únicamente

que "las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las CCAA". Por su parte, el art. 133 de la CE prevé que "la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley y que las CCAA y las corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes". Es decir, lo que la Carta Magna configura es un principio de suficiencia financiera, pero en unos contornos generales, ambiguos y no muy precisos. Como señala Cebrián Abellán[274], si tenemos en cuenta la insuficiente regulación de la Administración local contenida en el texto constitucional, sorprende sobremanera que dedique uno de los tres artículos del capítulo II del título VIII, relativo a aquella, a las Haciendas locales. Ese interés no se ha traducido, sin embargo, en la configuración de un régimen financiero adecuado que dé respuesta a las necesidades de los EELL y cubra las mismas. Pero no se agotan ahí las referencias constitucionales relacionadas con los ingresos de las corporaciones locales, haciendo una expresa alusión en los apartados 1 y 2 del art. 133. Sobre la base de tales preceptos, la LBRL plasmó en su título VIII (arts. 105 a 116), el nuevo modelo de Hacienda local, si bien solo pudo regular sus líneas generales.

Sin embargo, uno de los primeros problemas radica en el alcance que se haya de dar al contenido del art. 142 de la CE. Como señala Medina Guerrero[275], se trata de una disposición de la que muy pronto un amplio sector de la doctrina resaltó su escasa densidad normativa, con afirmaciones tales como que el art. 142 de la CE adolece de "ambigüedad y vaciedad", que se trata de un precepto de "enorme ambigüedad", o que es una norma de "mera cortesía". Pero si, en efecto, como suele suceder con los preceptos integrantes de la Constitución financiera, el art. 142 de la CE es necesariamente abierto e incompleto, no es menos cierto que deja también algunas cuestiones resueltas. Así, por lo que hace a su ámbito material, pocas dudas hay que albergar acerca de que el mandato de suficiencia se extiende a todas las competencias locales (tanto propias como delegadas) e incluso a las tareas encomendadas por otro nivel de gobierno. No solo presta apoyo a esta lectura extensiva de la disposición su propio tenor literal (que opta por vincular la suficiencia, no a las "competencias", sino a un término en principio más amplio "funciones"), sino también su interpretación teleológica: la encomienda de gestión cuyo coste se haga gravitar sobre las arcas locales genera ineludiblemente la erosión de la suficiencia financiera, ya que el ente local tendrá que distraer recursos adscritos en principio a su propio ámbito competencial para hacer frente a la cobertura de dicho coste. A lo que añado que ese mismo planteamiento debería observarse de las competencias impropias y el tiempo ha demostrado que no ha sido así y que este principio no se ha respetado.

Por otro lado, sin perjuicio de que es evidente que ese mandato constitucional relativo a materializar la suficiencia financiera de la Hacienda local va dirigido al Estado y CCAA, el problema principal radica en que no se delimita ni define el alcance de lo que se ha de

[274] CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel.: "*El nuevo régimen local tras la reforma del sector público".* Wolters Kluwer. Barcelona, 2016. Pág. 1175.

[275] MEDINA GUERRERO, Manuel: "*La protección constitucional de la autonomía financiera de los entes locales frente a las alteraciones de su ámbito competencial".* Series claves del gobierno local,3. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid, 2004. Pág.73. Por este autor se hace una valoración de la interpretación que la doctrina da al principio de suficiencia financiera y analiza el reparto de las cargas financieras ante distintas modificaciones del estatus competencial.

entender por "suficiencia", es decir, encarna en su máximo exponente la idea de concepto jurídico indeterminado, y me atrevería a decir que también concepto "económico" indeterminado. Evidentemente la suficiencia, a mi juicio, ha de ir asociada a la necesidad que cada EELL tiene para la prestación de los servicios y ejercicio de las funciones que tiene atribuidas, lo cual añade un plus de dificultad al concepto y al efectivo desarrollo de este principio. No obstante, y más allá de la difícil materialización de este principio de suficiencia financiera, que va a depender –nuevamente– de las herramientas que el Estado y CCAA quieran poner a disposición de los EELL, hay que ponerlo en conexión con el principio autonomía financiera, que como he señalado no goza de un expreso reconocimiento constitucional, más allá de considerarlo una extensión del principio general de autonomía local del art. 140 de la CE.

El planteamiento del principio de autonomía financiera de los municipios va asociado a la necesaria capacidad de decisión sobre los ingresos (para lo cual es preciso garantizar la existencia y suficiencia de los mismos) y sobre los gastos; es en esta doble vertiente donde debe desarrollarse este principio, pues solo esta concepción dual es la que puede permitir la correcta intervención del municipio en la toma de decisiones efectivas en el desempeño de las funciones que tienen encomendabas.

Siguiendo el planteamiento de Fátima Pablos[276], el reconocimiento formal del principio de autonomía y consecuentemente el de autonomía financiera (entendido como extensión del primero en su manifestación de la toma de decisiones sobre los ingresos y los gastos como cuestión íntimamente relacionada con la toma de decisiones políticas), conlleva en sí mismo el derecho y capacidad efectiva de intervenir en cuantos asuntos sean de interés del ente territorial correspondiente. Constituye la expresión de la aptitud de las corporaciones locales para decidir cómo allegar recursos y cómo emplear los mismos. Y ambas parcelas, tanto la tributaria como la presupuestaria, conforman la autonomía financiera, de tal forma que para que un ente sea autónomo financieramente, es necesario que éste goce de autonomía tributaria, lo cual conlleva la autonomía del gasto público; pero por el contrario, si un ente goza de la capacidad de tomar decisiones acerca de la utilización de sus recursos, ósea, del gasto de los mismos, pero no es titular de la facultad de establecer tanto la regulación como el montante de los mismos, no se le estimaba autónomo. Por todo ello, los términos de autonomía y suficiencia, íntimamente vinculados, deben ser relacionados con toma de decisiones sobre tareas públicas y coste económico y, por ende, capacidad de ejecución de esas tareas públicas.

En análogos términos se manifiesta Maite Vilalta[277] al señalar que los gobiernos locales disponen de autonomía financiera si tienen capacidad para tomar decisiones sobre cuánto, cómo y en qué gastan y sobre cómo obtienen sus ingresos y la cuantía de estos. El ejercicio de la autonomía financiera exige que una parte importante de los ingresos proceda de una o varias figuras tributarias sobre las cuales los gobiernos dispongan de capacidad normativa, así como de capacidad de gestión y administración. De este modo, un gobierno será fiscalmente autónomo si puede tomar decisiones que afecten a algún impuesto. Y, por el contrario, un gobierno será fiscalmente dependiente (no autónomo) si una buena

[276] PABLOS MATEOS, Fátima: "*Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda municipal".* Thomson Reuters. Aranzadi. Navarra, 2016. Págs. 123-125.
[277] VILALTA FERRER, Maite: "*Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles".* Universidad de Barcelona. Publicacions i Edicions. Barcelona, 2015. Págs. 47-48.

parte de sus ingresos procede de subvenciones o participaciones sobre impuestos sobre los cuales no puede decidir. Examinar el grado de cumplimiento del principio de autonomía financiera de los gobiernos municipales pasa por determinar el peso y la composición de su cesta tributaria (capacidad normativa y capacidad de gestión). En cuanto al peso, el 50,8%[278] del total de los ingresos que disponen los municipios españoles procede de una cesta tributaria. Este porcentaje es inferior, por ejemplo, al que se observa en la media de los gobiernos autonómicos, dado que, en este caso, y a partir de su nuevo modelo de financiación (acuerdo 2009), se sitúan en torno al 84%. Y en cuanto a la capacidad normativa de los ayuntamientos sobre sus tributos, hay que destacar que pueden tomar decisiones sobre determinados elementos, tanto sobre los impuestos como sobre las tasas. Sin embargo, el peso de las figuras que permiten el ejercicio de la autonomía financiera es reducido. Por lo tanto, uno de los aspectos del actual modelo que deberían ser reformados está relacionado con los aspectos tributarios.

Ahora bien, además de otras limitaciones que se encuentran por el camino los municipios, el referido a esa capacidad normativa tributaria, es donde encuentra mayor limitación, por aplicación del principio de reserva de ley, sobre todo en el ámbito de la actividad jurídico-tributaria municipal, al carecer de potestad legislativa, pudiendo solamente intervenir sobre algunos elementos que no hacen determinante y decisiva una posible ampliación de la cesta tributaria. Si a esto unimos otros factores sobre el gasto, como son las limitaciones a la libre actuación municipal impuestas por la LOEPSF reflejadas en la regla de gasto o en la limitación al destino del superávit municipal, el corsé que se establece sobre el efectivo desarrollo de la autonomía financiera de los municipios es realmente ajustado. Esta realidad de la efectiva falta de autonomía financiera manifestada tanto en la esfera tributaria, como en la escasa participación de los ingresos del Estado y CCAA, es una de las constantes reivindicaciones que se vienen realizando desde hace décadas en el mundo local, por cuanto no permite de una forma real el correcto ejercicio y desarrollo de sus competencias por parte de los ayuntamientos en el afán de atender las demandas de sus vecinos y desde luego debe ser abordada.

No obstante lo anterior, a pesar de la omisión del principio de autonomía financiera local, el Tribunal Constitucional y la doctrina han encontrado suficiente anclaje constitucional al principio de autonomía local (SSTC 63/1986, de 21 de mayo y 221/1992, de 11 de diciembre). En opinión de Silva Ardanuy[279], en gran medida, la diferencia entre la autonomía financiera local y la autonomía financiera autonómica pasa por el distinto grado de intensidad y volumen ya que la autonomía financiera local tiene un alcance restringido en materia de acceso a los ingresos públicos en base al principio de suficiencia y a lo dispuesto en el título VI del TRLHL. El problema es que la estructura básica del sistema de financiación vigente en España es de una débil participación en el gasto público; una excesiva contribución relativa de los ingresos propios y una débil participación de las demás administraciones. Las Administraciones locales desde el inicio de la Transición política española no han contado con una financiación suficiente frente a las numerosas demandas de la ciudadanía en materia de políticas públicas sociales e

[278] Este dato es referido a la liquidación de 2012. Actualizado el dato a la liquidación de 2019 es del 57,5%.
[279] SILVA ARDANUY, Francisco M.: "*Impacto de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las competencias de las administraciones locales en materia de derechos sociales (2011-2019)".* Revista Jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social. Vol. 10 núm. 1/2020. Julio-diciembre 2020. Págs. 631-681. https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/5079 Págs. 647 y 652-653.

infraestructuras. A pesar de los intentos por compensar la insuficiente participación en los ingresos del Estado (que se realiza a través de la PIE) a través de leyes autonómicas de participación en los tributos de las diferentes CCAA (especialmente en aquellas que introdujeron en su reforma estatutaria un reconocimiento amplio de las competencias y capacidades locales como ocurrió en Cataluña en 2006 y en Andalucía en 2007), el umbral de sostenibilidad de las Administraciones locales en un contexto económico tan inestable sigue siendo insuficiente. En el sistema de financiación actual ha de corregirse debido a la insuficiente participación en los ingresos del Estado y de las CCAA, no contando con recursos propios adecuados en cuanto a significación y definición de tasas para cubrir, con un incesante incremento de las deudas tributarias.

Por otro lado, y para cerrar este análisis general de la Hacienda municipal, es necesario recordar que la modificación analizada del art. 135 de la CE y su plasmación legislativa en la LOEPSF incide de una forma muy directa en la autonomía financiera en la vertiente del gasto como he adelantado. Así lo pone de manifiesto Fátima Pablos[280] al analizar como la CE exige a los ayuntamientos presentar una posición de equilibrio o superávit presupuestario. En la STC 215/2014, de 18 de diciembre, el Tribunal Constitucional manifiesta al respecto que "la redacción dada al art. 135 CE consagra unos nuevos límites a la autonomía financiera de las CCAA que condicionan sus políticas de gastos al someterse no sólo a las políticas que, en materia de estabilidad presupuestaria, determine con carácter general el Estado, sino ahora también a las que adopten las instituciones europeas" (FJ 7). Y todo lo dicho es extrapolable al ámbito municipal. En materia de gasto público también incide la reforma de la LBRL por la LRSAL al perseguir dicha reforma, la adecuación al régimen jurídico del sector público local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el empleo de los recursos tributarios, pertenecientes al ámbito local. La reorganización competencial, la introducción del criterio del coste efectivo en la prestación de los servicios o los mecanismos de coordinación propuestos, son ejemplos paradigmáticos de la incidencia de la ley en materia de gasto público. De otro lado, la intervención normativa estatal incide de igual modo en la vertiente del gasto mediante la implementación de mecanismos de saneamiento de las finanzas públicas, que pretenden reducir la deuda comercial de los ayuntamientos y que se articulan a través de diversos instrumentos normativos[281].

La situación del sistema de financiación municipal es un mal endémico que hay que curar; el problema es que para el legislador estatal nunca parece ser el momento adecuado para afrontar una reforma que implique dotar a los municipios de un mayor margen de actuación, lo que necesariamente va unido al fortalecimiento de los principios de autonomía y suficiencia financiera, traducido en una mayor financiación a través de los distintos mecanismos establecidos. Voy a realizar un resumen de los aspectos más relevantes de esta problemática global en los factores que entiendo más directamente afectan al ejercicio competencial de los municipios para intentar llegar a alguna solución práctica, amén de ser consciente de los grandes límites legales existentes a día de hoy.

[280] PABLOS MATEOS, Fátima: "*Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda municipal".* Ob. Cit. Págs. 105-106.

[281] Son varios los Reales Decretos-ley que establecen medidas concretas en materia de saneamiento de deudas pendientes de pago con empresas y autónomos, medidas de apoyo a deudores hipotecarios o de apoyo al emprendedor, entre otras. Destacando la Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Controla de la Deuda Comercial del Sector Público.

## 2. La descentralización económica y el problema de la financiación municipal

La estructura territorial española en los tres niveles de gobierno no solo tiene su complejidad práctica a nivel competencial, como ha quedado evidenciado, sino que tiene un reflejo directo en el régimen económico para la financiación de su ejercicio.

Como señala Rubio Guerrero[282], en España se ha producido una importante descentralización de competencias básicas del Estado como consecuencia del desarrollo del llamado "estado de la autonomías", pero este proceso se ha limitado casi exclusivamente a un trasvase de competencias desde la Administración central hacia las autonómicas, sin una descentralización efectiva y eficaz hacia las Administraciones locales, sin que ello signifique que las funciones de las corporaciones locales no hayan continuado creciendo de forma importante. La consecuencia ha sido que, a nivel local, no se ha concretado un esquema de financiación suficiente para las nuevas funciones. Por el contrario, se ha notado un nuevo impacto económico, de gestión y financiero en el ámbito municipal consecuencia del desarrollo de las nuevas competencias asumidas por las CCAA, ya que la capilarización del esquema de funciones y servicios se ha realizado a través de actuaciones cuya gestión eficiente exige un despliegue local con una cooperación y esfuerzo adicional de las corporaciones locales, en muchos casos, impuesta por la fuerza de los hechos y sin una adecuada participación en la planificación y en la financiación de los nuevos servicios por parte de las autoridades locales. El análisis de las series temporales de datos agregados de los presupuestos liquidados de los ayuntamientos muestra que el gasto corriente ha crecido especialmente en las subfunciones y en el área de gestión local asociadas estrechamente a las competencias autonómicas.

La teoría de la descentralización económica se asocia al principio de eficiencia, pero para que esto efectivamente se produzca es necesario asignar a los niveles adecuados de gobierno las responsabilidades de gasto y los instrumentos fiscales que permitan atenderlas, en función de las diferentes ventajas de cada nivel, aunque para llevar a cabo esta tarea es necesario entender qué funciones e instrumentos están mejor centralizados y cuáles están mejor en la esfera de los niveles descentralizados de gobierno[283]. Ha quedado evidenciado que en lo que a los ciudadanos se refiere, el prestador de servicios por excelencia, en base a los principios de proximidad y subsidiariedad, es el municipio, si bien dicho reflejo o traslación no se ha producido de una forma adecuada a efectos económicos.

Por ello, cuando se trata el tema de la descentralización económica no se hace en un absoluto sentido descendente, es decir, que no llega hasta el completo desarrollo por los entes locales, sino que se queda más ampliamente reconocido en la esfera de las CCAA, las que a mi juicio han salido beneficiadas con el sistema. Siguiendo las reflexiones de González Laxe[284] cualquier proceso de descentralización estimula las dinámicas de

[282]RUBIO GUERRERO, Juan José. "*El modelo de los Entes Locales en España: Problemas y perspectivas de reforma".* Ob. Cit. Págs. 183-184.

[283] En esta materia aludir al trabajo de BRAÑA PINO, Francisco Javier: "*Descentralización y eficiencia. Los límites del federalismo económico".* Colección Mediterráneo Económico: Un balance del Estado de las Autonomías. Coord. FERRARO GARCÍA, Francisco J. Núm. 10. Págs. 69-108. Caja Rural Intermediaterránea, Sdad,. Coop. Fundación Cajamar. 2006.

[284] GONZÁLEZ LAXE, Fernando: *"Efectos de la descentralización económica".* Colección Mediterráneo Económico: Un balance del Estado de las Autonomías. Coord. FERRARO GARCÍA, Francisco J. Núm.

transformación de la estructura territorial de un Estado y supone un evidente aumento de los gastos públicos, en la medida que cada parte de dicho territorio desee mantener la concepción del "Estado Providencia" y lograr aumentar la satisfacción de los ciudadanos en lo que atañe a la oferta de los servicios públicos. Los resultados del proceso de descentralización y del desarrollo del estado de las autonomías se refleja en las mayores posibilidades de participación ciudadana en los asuntos políticos, cuestión que permite tener en cuenta el pluralismo en todos los niveles, lograr ser más participativo y con mayor capacidad de proyectar formas de compromiso más sólidas. Ahora bien, este reflejo viene claramente determinado en el proceso autonómico de descentralización económica de las CCAA, su capacidad de financiación y el gran margen de actuación que tienen para el desarrollo de su principios de autonomía financiera, este sí consagrado constitucionalmente, pero no se da un correlativo enfoque o repercusión directa en la Administración local precisamente porque los municipios dependen para su financiación, en gran medida, de la participación de los tributos del Estado y de las CCAA.

Esto nos lleva necesariamente a analizar de forma breve las vías de financiación de los municipios para determinar el alcance del problemático sistema de financiación local actualmente existente.

El art. 2 del TRLHL enumera los recursos de las EELL y establece que la hacienda de las entidades locales estará constituida por los siguientes recursos:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.
b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las comunidades autónomas o de otras entidades locales.
c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las comunidades autónomas.
d) Las subvenciones.
e) Los percibidos en concepto de precios públicos.
f) El producto de las operaciones de crédito.
g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.
h) Las demás prestaciones de derecho público.

Sin embargo, y a pesar de este reconocimiento expreso de los recursos que constituyen la hacienda local, lo cierto es que no se ajustan a la realidad del ejercicio competencial que prestan los ayuntamientos, que paulatinamente y ante la evolución de un mundo globalizado en la prestación de mayores y más eficientes servicios públicos demandados por los ciudadanos, se encuentra desprovisto de medios suficiente para atender la demanda, dependiendo básicamente de sus recursos propios, amén de lo limitado de estos. Pero hay que añadir que esta situación padecida por la mayor parte de los ayuntamientos españoles no ha sido incompatible con el buen comportamiento que los gobiernos locales han tenido en materia de ahorro y déficit, lo que demuestran los datos.

Para ver los datos actualizados que refleja el sistema de financiación municipal y las carencias del que el mismo adolece es muy interesante el estudio recientemente realizado por Maite Vilalta[285] sobre los efectos de la crisis de la Covid-19 sobre el sistema de

10. Págs. 141-163. Caja Rural Intermediaterránea, Sdad,. Coop. Fundación Cajamar. 2006. Págs. 150 y 158.

[285] VILALTA FERRER, Maite: "*El gasto municipal y su financiación: el reto ante la Covid-19".* VV.AA. Dir. FONT i LLOVET, Tomás y VILALTA REIXACH, Marc: "El impacto de la crisis del Covid-19 en los

financiación local y señala como la crisis sanitaria llega en un momento en el que la hacienda de los municipios españoles llevaba seis años consecutivos con tasas positivas de crecimiento, tanto de sus ingresos como de sus gastos, después de unos años de tasas negativas a consecuencia de la crisis económica de 2008. Sin embargo, si bien ello es cierto, las tasas de crecimiento de estos últimos años estaban aún lejos de las existentes durante los años precedentes a aquella crisis económica. La pandemia llegó, pues, en un momento en que las finanzas municipales aún no habían recuperado el ritmo de crecimiento existente anteriormente. Los ingresos de los municipios españoles según su naturaleza económica reflejados en la liquidación de 2019, da una muestra de cómo se nutren los ayuntamientos. En el año 2019 el conjunto de los municipios españoles dispuso de alrededor de 56.000 millones de euros, de los cuales el 57,5% procedieron de la recaudación obtenidos a través de sus tributos (impuestos, tasas y precios públicos); otro 35,7% procedió de transferencias recibidas de otras Administraciones y entidades, fundamentalmente de la Administración central (el 70%); y el resto se obtuvo a través de operaciones financieras, principalmente de préstamos (4,5%), y de ingresos patrimoniales y enajenación de inversiones reales (2,3%), básicamente procedentes del producto de aprovechamientos especiales, de rentas de bienes inmuebles, de dividendos y participación en beneficios, y de la venta de terrenos. De todas estas fuentes de ingresos, las que constituyen el modelo de financiación municipal son dos: la cesta tributaria y una transferencia incondicionada procedente de la Administración central. Y dentro de la cesta tributaria, destaca, tanto por el volumen de recaudación aportada como por ser uno de los principales instrumentos de política tributaria en manos de los ayuntamientos, el Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI). A la vista de estos datos se puede concluir, de forma muy sintética, que el comportamiento de los ingresos municipales depende, fundamentalmente, de sus dos principales fuentes de ingresos: el IBI y la subvención incondicionada que reciben de la Administración central. Estas fuentes proporcionan el 46,2% de su total de ingresos no financieros.

Estos datos se ven de forma clara en esta tabla:

| **TIPO DE INGRESO** | **%** |
|---|---|
| TRIBUTOS PROPIOS (impuestos, tasas y precios públicos) | 57,5% |
| TRANFERENCIA DE OTRAS AAPP | 35,7% |
| OTRAS VÍAS (operaciones financieras e ingresos patrimoniales) | 6,8 % |
| TOTAL | 100% |

Fuente: elaboración propia a partir del estudio de Maite Vilalta basado en los datos del Ministerio de Hacienda conforme a la liquidación de 2019.

Así las cosas, los municipios, en el actual sistema de financiación, dependen casi exclusivamente de sí mismos para prestar los servicios públicos a los que están obligados. Y a pesar de todo esto, los municipios –en términos generales– han arrojado cifras

Gobiernos locales". Págs. 479-498. Anuario de Gobierno Local 2020. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid, 2021. Págs. 481, 483 y 487.

positivas de ahorro, con datos de superávit, lo que sin duda demuestra que es la Administración más cumplidora. Y a pesar de todo esto, se ha visto limitada de forma drástica en su poder de disposición de gasto, como expondré, con las medidas impuestas por la LOEPSF. Y a pesar de todo esto, han seguido prestando los servicios a sus vecinos. Pero todo tiene un límite y la "injusticia" financiera con los municipios ha de ser corregida.

Ante esta situación es necesario actuar y no basta con un mero "lavado de cara" a determinados preceptos de legales, sino que el sistema requiere una reforma en profundidad. Es descriptivo el resumen que hace Rubio Guerrero[286] sobre los factores de generación de estas carencias económicas en el sistema de financiación que se pueden resumir en los siguientes:

• La falta de reconocimiento real del papel fundamental de las corporaciones locales en la provisión pública de servicios en un Estado moderno de bienestar. En España existe una débil participación del gasto local respecto al total del gasto de las Administraciones públicas que, además, se ha mantenido en torno al 13%, una excesiva contribución relativa de los ingresos propios y una débil participación de las aportaciones de las demás Administraciones públicas a los presupuestos locales. No obstante, el nivel de participación local en el gasto público total depende en los distintos países del nivel de competencias asumidas por los gobiernos locales, por lo que no existe una regla fija que permita determinar ese nivel con carácter general.

• Falta de una planificación concertada de recursos entre los tres niveles de organización territorial del Estado en el proceso histórico de descentralización. Se ha producido un proceso de descentralización evidente desde la Administración central a la autonómica, mientras que se echa en falta un proceso de descentralización desde el nivel autonómico al local. Desde la órbita política, es necesario reconocer la función local real en plano de igualdad con los demás niveles de gobierno, haciendo efectiva la autonomía municipal reconocida constitucionalmente.

• La explosión de actividades y servicios no obligatorios que lastran de forma dramática los presupuestos municipales. Estas actividades inducen costes en los servicios de administración general y en los capítulos de inversión; de manera que, una vez imputados estos, alcanzan en torno al 30% del gasto total municipal.

• Un sistema de financiación excesivamente volcado en los recursos propios, centrado en ingresos por impuestos de producto, cuya característica más relevante es la escasa elasticidad de la renta y, por tanto, su falta de adecuación de los niveles de recaudación a la coyuntura económica. El sistema actual de imposición local no se adecua a la nueva filosofía que vincula la financiación local a la prestación de servicios personales, por lo que se exige una mayor vinculación entre fiscalidad local y variables económicas como renta y consumo, frente a un esquema de financiación local apoyado en la imposición sobre la propiedad y que se vinculaba al fenómeno arcaico de prestación de servicios locales relacionados con el patrimonio inmobiliario de los ciudadanos.

Es clara la postura unánime de la doctrina y expertos en la materia sobre las carencias de las que adolece el actual sistema de financiación y su necesaria revisión, y es una tónica habitual de todos los programas electorales; pero en el momento de llegar al Gobierno,

[286] RUBIO GUERRERO, Juan José. "*El modelo de los Entes Locales en España: Problemas y perspectivas de reforma".* Ob. Cit. Págs. 184-186.

las pretensiones reformistas de la legislación sobre las haciendas locales se diluyen entre otras medidas que siempre se han considerado prioritarias.

No obstante, y como he adelantado, el propio Gobierno por Acuerdo de 10 de febrero de 2017 del Consejo de Ministros de 10 de febrero de 2017, constituyó la Comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación local siendo su objeto la realización de los *"análisis que sean necesarios para la formulación posterior de un nuevo modelo de financiación local que se fundamente en los principios de solidaridad, suficiencia, equidad, transparencia, corresponsabilidad fiscal y garantía de acceso de los ciudadanos a los servicios públicos básicos de prestación obligatoria. Los trabajos se referirán al Sistema de Financiación Local, contemplando de forma integral aspectos financieros, tributarios y presupuestarios, contenidos en el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales"*. Resultado de dicha Comisión fue el Informe de julio de 2017 de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local[287] que tiene un contenido amplio, en el que se analiza la dimensión de la Administración local en España, los principios que deberían informar la inserción de las entidades locales en el conjunto de las Administraciones públicas así como los principios de disciplina presupuestaria, la situación de cada una de las figuras tributarias (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y las propuestas para su reforma bien en aspectos determinados, bien de forma más amplia, y la revisión de la organización administrativa y procedimental. Asimismo, se ha analizado el sistema de transferencias, los problemas actuales y propuestas de reforma, incluyendo un análisis sucinto de la financiación del transporte público. En el último apartado de este capítulo, relativo a la necesidad de actuar ante la realidad existente, haré una referencia a su contenido para ver por donde se mueven las intenciones del Estado, que veremos si se llegan a plasmar antes del cambio de Gobierno o vuelven a dejar la "patata caliente" a quien pueda llegar con intenciones renovadas.

### 3. Los principios ordenadores de la financiación local: estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, su reflejo práctico directo en la limitación al ejercicio competencial de los municipios

Al abordar en el capítulo III la necesidad de las reformas legislativas y las principales causas de las mismas quedó claro que las imposiciones económicas, reflejadas en la modificación del art. 135 de la CE y su desarrollo a través de la LOEPSF, fue el verdadero motor de todo lo que vendría después. Sin embargo, no hubo que esperar a la LRSAL para que los principios que inspiraban la reforma constitucional tuvieran su reflejo directo en los EELL, no solo a través de la exigencia de equilibrio presupuestario de este artículo, sino también a través de las medidas limitativas impuestas a los municipios sobre su poder de disposición del gasto.

Dentro del esquema analizado sobre el principio de autonomía financiera, he señalado como el mismo debe desplegar sus efectos en la doble vertiente, de los ingresos y de los gastos, esto es, en materia tributaria y presupuestaria. Ya he abordado, a grandes rasgos, la problemática en materia tributaria y ahora es necesario aludir al reflejo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera despliegan sus efectos, principalmente, en la esfera presupuestaria.

[287] https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/Reforma_SFL.aspx

Ya he analizado como la LOEPSF fue el empuje que abocó a las posteriores reformas en materia de régimen local, si bien el principio de estabilidad presupuestaria no era nuevo en nuestra legislación por cuanto ya se reconocía en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y se incorporó en el art. 165 del TRLHL. Lo mismo pasa con otros principios relevantes en materia presupuestaria como es el principio de anualidad y el principio de eficiencia. Por ello, lo que realmente ha supuesto una novedad en el régimen jurídico de la LOEPSF es el principio de sostenibilidad financiera, su vinculación al de estabilidad y las medidas que de forma directa derivan de ambos aplicadas especialmente a la Administración local, tanto la establecidas en la propia ley, como las posteriormente reflejadas en la LRSAL. La unión de estos dos principios –estabilidad y sostenibilidad– es defendida en el preámbulo por la estrecha relación entre ambos. Así manifiesta que "con la incorporación de la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico-financiera de todas las AAPP se pretende reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente, lo que contribuirá a preparar el camino para los retos a los que nuestro sistema de bienestar se enfrenta a medio y largo plazo. A diferencia de la normativa anterior, la ley regula en un texto único la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de todas las AAPP. Esto mejora la coherencia en la regulación jurídica, supone una mayor claridad de la ley y transmite una idea de igualdad en las exigencias presupuestarias, de responsabilidad y lealtad institucional entre todas las AAPP". Sobre este inciso final del preámbulo me voy a permitir hacer algún comentario por cuanto es evidente que las medias contenidas en esta ley, y su trasladado a otra normativa como la LBRL, no ha supuesto un criterio de "igualdad en las exigencias presupuestarias de todas las AAPP", porque como a continuación paso a analizar, las repercusiones en la Administración local han sido bastante más severas que en la Administración del Estado o de las CCAA.

Es esta parte de repercusión directa de concretas medidas sobre los municipios en la que ahora quiero incidir; la realidad de estos principios aplicada a las limitaciones que los ayuntamientos tienen en su poder de actuación y decisión tiene un claro efecto en cuanto al nivel de endeudamiento, equilibrio presupuestario, sostenibilidad financiera, techo de gasto, periodos medios legales de pago a proveedores, regla gasto, planes económicos-financieros y otras medidas que los ahogan en el cumplimiento de los imperativos legales establecidos.

Señalar brevemente, para conceptualizar los principios, que el de estabilidad presupuestaria va asociado a la capacidad de financiación y eficiencia en la utilización de recursos públicos, lo que en términos del art. 3 de la LOEPSF se define como la situación de equilibrio o superávit estructural. Por su parte, la sostenibilidad financiera se define por la ley como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. Se entiende que existe sostenibilidad de la deuda comercial, cuando el periodo medio de pago a los proveedores no supere el plazo máximo previsto en la normativa sobre morosidad (art.4). Junto a estos principios, completan el círculo de exigencia en la materia

los principios plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional[288].

Ahora bien, el problema no está en la configuración y necesaria observancia de estos principios, ya dije que es lo deseable, dentro de un planteamiento razonable de los mismos. El problema radica en el distinto grado de exigencia pedido a las AAPP. Y es que si algo es evidente es que no afecta por igual a todas las AAPP. Es palmaria la mayor exigibilidad de condiciones que se establece sobre los EELL, no solo por la exigencia ya comentada del art. 135.2 de la CE relativa a la exigencia de que las EELL deberán presentar equilibrio presupuestario (no exigido a Estado ni CCAA), sino del articulado propio de la LOEPSF, que conlleva una mayor exigencia de cumplimiento a pesar de ser la Administración más cumplidora. Un buen resumen lo realiza Silva Ardanuy[289] al señalar que el art. 11.2 LOEPSF establece que *"*ninguna Administración pública podrá incurrir en déficit estructural […] en acaso de reformas estructurales, con efectos presupuestarios a largo plazo, de acuerdo con la normativa europea, podrá alcanzarse en el conjunto de Administraciones Públicas un déficit estructural del 0.4% del PIB, expresado en términos nominales, o el establecimiento en la normativa europea cuando este fuera inferior*".* Sumado a lo anterior, el art. 135.2 CE indica que "las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario", por lo que los entes locales no podrán alcanzar déficit estructural puesto que el precepto constitucional establece que una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las CCAA, sin mencionar a las Administraciones locales. Aunque el art. 135.2 CE no limita, en principio, que las Administraciones locales pudieran alcanzar déficit estructural, la LOEPSF en su art. 11.3 limita esta opción al establecer que *"las corporaciones locales deberán mantener una posición de equilibrio o superávit financiero".* Así, las Administraciones locales tienen que cumplir esta regla anualmente, a diferencia de la opción de la que disponen la Administración General del Estado y la Administración Autonómica cuyo déficit estructural se considera como déficit ajustado a ciclo, lo cual viene a colisionar con el concepto de distribución equitativa de los recursos que establece el art. 31.2 CE.
El cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria se instrumenta, según lo establecido por el art. 15 de la LOEPSF, no incurriendo en déficit estructural, lo que se traduce en un horizonte del 3.8% del PIB, siendo el margen del déficit para las Administraciones locales del 0%. El volumen de deuda pública que puede alcanzar el conjunto de las Administraciones públicas es del 60% del PIB, correspondiendo a las corporaciones locales un 3% del PIB. En relación a la política de gasto, el art.12 LOEPSF establece que el gasto público sólo podrá aumentar siempre que no supere la tasa de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española. A la aplicación de un mecanismo de control del gasto basado en un indicador que no se genera en base a una referencia de carácter local hemos de sumar para los entes locales el impacto del art. 12.5 LOEPSF que establece que "*los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto, se destinarán íntegramente a reducir el nivel de deuda pública, efectuando su aplicación a la disminución del pasivo financiero".* La LOEPSF, a su vez, impone mecanismos de control sobre los entes locales no solo a través de la responsabilidad que atribuye al ejecutivo a través de su artículo 10.2, sino que exige llevar a cabo seguimientos que se

[288] La LOEPSF los define y desarrolla en los arts. 5 a 9.
[289] SILVA ARDANUY, Francisco M.: "*Impacto de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las competencias de las administraciones locales en materia de derechos sociales (2011-2019)".* Ob. Cit. Págs. 647-648.

plasmarán en cuatro informes tanto anuales como trimestrales en base a lo dispuesto por la Orden HAP/2015/2012, de 1 de octubre. El incumplimiento de las medidas de fiscalización establecidas en la LOEPSF puede generar la adopción de las medidas correctivas consignadas en el art. 20 de la propia LOEPSF. Si una entidad local está obligada a realizar un plan económico y financiero por no cumplir los principios de disciplina fiscal, dicho plan deberá remitirse al Ministerio de Hacienda para su aprobación (art.23.4 LOEPSF y art. 9.2 de la Orden HAP/2015/2012). Si el plan económico-financiero no se lleva a efecto por parte de la entidad local, se aplican las medidas coercitivas prevista en los artículos 25 y 51 LOEPSF y, si las medidas coercitivas dispuestas por la ley orgánica no se cumplen, se puede proceder a la disolución de la corporación local (art. 26.3 LOEPSF).

Es decir, que bajo el paraguas de criterios que aseguren la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, el legislador ha articulado un entramado de medidas restrictivas para los municipios que impiden el verdadero desarrollo de su poder de gestión pública, pues no solo mediatizan su ejercicio competencial, debiendo cumplir los criterios de estabilidad y sostenibilidad, y cediendo en caso contrario aquellas a estos, sino que la aplicación directa de las medidas de la LOEPSF las engullen de lleno. A lo anterior se une otro dato importante y es la cierta disparidad –por falta de adaptación– del TRLHL a las exigencias de la LOEPSF, que lo que hace es superponerse a ella sin integrarse de forma ordenada en su ordenamiento jurídico. Por ello, y para ver el alcance real de todas estas medidas legislativas y el efecto que ha tenido en los municipios desde su implantación, voy a hacer una pequeña alusión –sin tintes demasiado económicos– a las principales medidas y sus efectos directos en los municipios para visibilizar de una manera clara la necesidad de intervenir.

### 3.1 Los EELL como grandes perjudicados del necesario cumplimiento global por parte del Estado español.

El establecimiento de medidas de contención del gasto público es una política defendible en cualquier Estado responsable; lo que no es tan responsable –ni justo–, es que las medidas afecten de una forma más gravosa precisamente a la Administración más cumplidora en el férreo desarrollo de las exigencias legales sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

La necesidad de actuar ante la realidad existente por el déficit estructural que había en el momento de adoptar medidas concretas en el seno del Plan de Estabilidad y Crecimiento y toda la situación previa existente ya la he abordado; lo que ahora toca es ver si esas medidas, la forma de aplicarlas especialmente a la Administración local a través de las medidas tanto de la LOEPSF como de la LRSAL, ambas con su reflejo en la actual redacción de la LBRL, tiene una base que se pueda considerar sólida a efectos económicos.

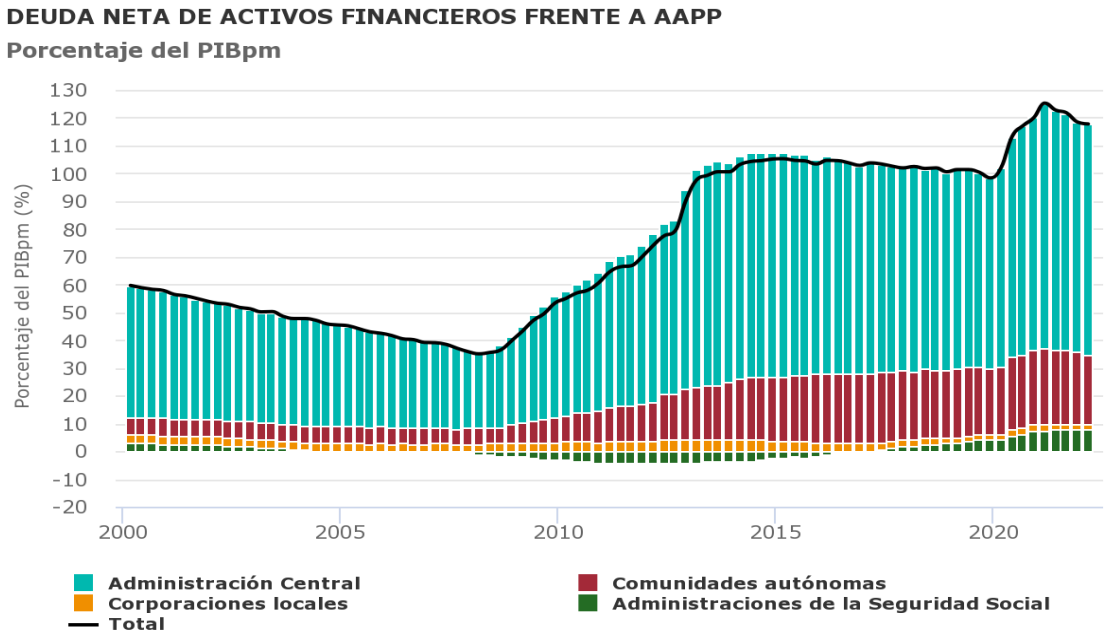
Sin ser economista y mucho menos una experta en estos lares, lo que sí creo que es claramente entendible es que hay varios criterios que pueden determinar el grado de cumplimiento de las distintas AAPP, y uno de ellos es la deuda que tiene cada Administración (central, autonómica y local). Con los datos de deuda se puede tener una

primera idea del grado de cumplimiento de cada una de ellas; para entenderlo de una forma fácil, el planteamiento sería que a mayor deuda se ha de entender que peor se han hecho las cosas y a menor deuda, no es que esté del todo bien, pero desde luego algo mejor. Y si se es consecuente con los datos, las medidas correctivas y limitativas a establecer debería ser más duras para el que más incumpla. Sobre este planteamiento básico, veamos los datos de deuda pública de las AAPP de los últimos años en la siguiente tabla:

| EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA | | | |
|---|---|---|---|
| AÑO | ESTADO | CCAA | EELL |
| 2011 | 52,60 | 13,70 | 3,50 |
| 2012 | 67,40 | 18,30 | 4,30 |
| 2013 | 75,70 | 20,60 | 4,10 |
| 2014 | 78,30 | 23,10 | 3,70 |
| 2015 | 75,70 | 24,40 | 3,30 |
| 2016 | 75,00 | 24,90 | 2,90 |
| 2017 | 74,60 | 24,80 | 2,50 |
| 2018 | 73,90 | 24,40 | 2,10 |
| 2019 | 72,80 | 23,70 | 1,90 |
| 2020 | 90,90 | 27,10 | 2,00 |
| 2021 | 90,60 | 25,90 | 1,80 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Banco de España a diciembre de cada año. En los datos del Estado incluyo la referencia a los Fondos de la Seguridad Social.

Los datos reflejados en la tabla se ven de una forma más visual en el gráfico elaborado por el Banco de España.




FUENTE: Banco de España. Deuda según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE). Cuadro 11.7

La ratio deuda/PIB de las AAPP, según el Protocolo de Déficit Excesivo (PDE), se situó a diciembre de 2021 en el 106,20% el saldo de deuda del conjunto de la Administración central, el 25,90% fue el saldo de deuda de las CCAA, mientras que la deuda de las EELL se situó en el 1,80%. Es decir, que la deuda de las EELL es prácticamente insignificante. De hecho, hay muchos ayuntamientos que, a día de hoy, tienen "deuda cero".

Este dato se completa con los datos de déficit global de las AAPP, donde del Informe sobre el seguimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio 2021 (apartado 3 del artículo 17 de la LOEPSF)[290] se desprende como la Administración local es la única Administración que arroja datos positivos y ayuda a compensar los datos negativos del resto de AAPP. Se puede observar claramente en esta tabla:

| DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 2021 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| AAPP | DÉFICIT CONTABILIDAD NACIONAL | | DÉFICIT CUMPLIMIENTO OEP (objetivo estabilidad presupuestaria) | |
| | Millones euros | % PIB | Millones euros | % PIB |
| ESTADO | -73.431 | -6,09 | -72.133 | -5,99 |
| CCAA | -334 | -0,03 | -319 | -0,03 |
| EELL | 3.271 | 0,27 | 3.271 | 0,27 |
| S.Social | -12.325 | -1,02 | -12.325 | -1,02 |
| TOTAL | -82.819 | -6,87 | -81.506 | -6,76 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre el seguimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio 2021 del Ministerio de Hacienda y Función Pública

Junto a los datos de deuda, es importante saber cuáles son los datos de gasto público, es decir, el gasto que realizan los gobiernos locales sobre el gasto global de todo el país. En el informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas 2016-2020[291] se establece la evolución del gasto del sector de las AAPP, que se resume en la siguiente tabla:

| GASTO PÚBLICO 2020 | |
|---|---|
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | AÑO 2020 |
| ESTADO | 34,73% |
| CCAA | 25,9% |
| EELL | 8,96% |
| OTROS (organismos de la Administración central y fondos de la Seguridad Social) | 30,41% |
| TOTAL | 100% |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Informe sobre la Clasificación de las funciones de las Administraciones Públicas (COFOG) del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

[290] https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/EstabilidadPresupuestaria/InformesCompletosLEP.aspx
[291] https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Documents/AAPP_A/Funcional%202016-2020.pdf

Y el último factor que es determinante para ver la participación de la Administración local en los datos económicos globales más relevante es el del superávit que tienen los ayuntamientos, y que durante años han servido para salvar las cuentas del Estado con los incumplimientos tanto de la Administración del Estado como la Administración de las CCAA. En efecto, desde finales del año 2011, los ayuntamientos de España han estado siempre en situación de superávit, conforme a los siguientes datos de evolución:

| EVOLUCIÓN SUPERÁVIT AYUNTAMIENTOS | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| AÑO | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| % | 0,22 | 0,52 | 0,57 | 0,47 | 0,61 | 0,61 | 0,51 | 0,31 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de epdata obtenidos del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Sin tener grandes conocimientos económicos, la combinación de todos estos factores determina que, a pesar de ser evidente que los EELL son los que menores datos de deuda tienen –prácticamente insignificantes–, habiendo muchos ayuntamientos con deuda cero, y apenas tienen peso en el gasto público del país, es la Administración con las mayores limitaciones en la libre disposición de sus ingresos –al margen de la escasa participación en los del Estado–, y mayores constricciones para la aplicación del gasto –a pesar de que su participación en los gastos públicos en muy baja–. A lo anterior hay que unir que mantienen datos globales de superávit en los últimos 10 años, lo cual ayuda a sanear las cuentas globales del Estado, al tener todas las demás Administraciones déficit en los datos de 2021. De hecho, recientemente se ha publicado por la AIReF un estudio que prevé un superávit del 0,2% para las corporaciones locales en 2022, sin perjuicio de las particularidades de cada ayuntamiento.

Es decir, no solo sus datos no son relevantes a efectos de incumplimiento de las reglas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, lo que evidencia el carácter cumplidor que les avala en su actuación, sino que con los datos de superávit han servido para ajustar los desequilibrios de déficit que arrastran desde hace años tanto la Administración del Estado como, en menor medida, las CCAA. Es por ello que no termina de entenderse la obsesión del legislador estatal con seguir imponiendo limitaciones de actuación a los ayuntamientos como los que se desprenden tanto de la LOEPSF como de la LBRL.

### 3.2 Medidas concretas en relación con el ejercicio de competencias por los municipios: supeditación a la existencia de financiación

Ya he ido adelantando las principales medidas que se desprenden tanto del art. 135 de la CE, como de la LOEPSF y su reflejo en la modificación de la LBRL por la LRSAL repercuten de forma directa en los municipios, y se puede entender que una de las formas más directas que se han usado para proceder a su cumplimiento ha sido el ajuste de la vía competencial.

No voy a volver a incidir ahora en la supuesta reorganización competencial operada en la LBRL y los fines de la misma, eso ya lo he analizado en capítulos anteriores. Lo que sí

entiendo procede ahora es ver el alcance que las limitaciones de disposición del gasto tienen los municipios en el ejercicio de sus competencias. Este reflejo limitativo despliega sus efectos tanto en el desarrollo de las competencias propias expresamente reconocidas en el art. 25.2 de la LBRL y en la prestación de los servicios del art. 26.1, como en las delegadas del art. 27 y en el ejercicio de competencias impropias del art. 7.4, eso sí, con distinto alcance.

Respecto de las competencias propias reconocidas de forma expresa y detallada por la LBRL o por la legislación de las CCAA, tras su respectivo desarrollo por legislación sectorial, y de las atribuidas por delegación, a priori, no se debería producir ningún problema de actuación financiera, por cuanto las mismas operan dentro del margen de los presupuestos municipales o de la financiación atribuida por las CCAA o Estado en caso de delegación; sin embargo, que haya financiación suficiente no implica que exista una libre disposición de la misma. Más allá del cumplimiento de los requisitos ya vistos que para el posible ejercicio de dichas competencias prevé la ley, tenemos que sumar otros condicionantes asociados a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que se reflejan en la determinación del coste efectivo de los servicios, cumplimiento de la regla de gasto o limitaciones para el ejercicio de esas competencias si se pretende hacer con el remanente de tesorería. Si bien se trata de aspectos generales que ahora abordaré sobre la aplicación del contenido de la LOEPSF y su repercusión directa trasladada a la LBRL, el reflejo más patente de los mismos se observa en el ejercicio de las competencias por los ayuntamientos, constriñendo su libertad de actuación al sometimiento de parámetros de cumplimiento cuya procedencia es ciertamente dudosa en caso de encontrarnos ante un ayuntamiento saneado y cumplidor con las reglas fiscales, máxime si estamos hablando de prestación de servicios obligatorios impuestos por ley.

Cuestión distinta, aunque va por similares derroteros, ocurre con las competencias impropias. Respecto de estas, aun cumpliendo los férreos condicionantes que impone el art. 7.4 de la LBRL para su ejercicio, además de lo dicho en el párrafo anterior sobre el resto de competencias, se establece un plus de exigencia integrado principalmente por dos factores: las necesidad de autofinanciarse[292] el municipio el servicio o actividad que conlleve el ejercicio de la competencia asumida sin ayuda de otra AAPP; y la posibilidad de tener que eliminar actividades que se desarrollen en ejercicio de competencias impropias a la que se puede ver obligado el ayuntamiento si tuviera que presentar un PEF, como luego veremos. En esta materia no faltan algunos autores que critican la formulación establecida en la LBRL por no incidir en el desajuste del presupuesto de gastos que supone el ejercicio de competencias impropias y cuyo incumplimiento no conlleva de forma directa conducta reprobable, debiendo acudir a la LOEPSF para compensar esa falta de regulación, planteamiento que no comparto por cuanto supone, a mi juicio, considerar improcedente cualquier ejercicio de competencia impropia lo cual no constituye un error de formulación ni incumplimiento de la ley, siempre que se respete el alcance de los requisitos fijados para su ejercicio. En este sentido se manifiestan

[292] Sobre esta necesaria autofinanciación del municipio en el caso de ejercicio de competencias impropias, el art. 15.12 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de autonomía local de Extremadura se manifiesta de forma expresa, estableciendo la posibilidad de ejercicio de dichas competencias, pero exigiendo que la financiación corresponderá de forma exclusiva al municipio.

Algarra y Romera[293] señalando que, ante un posible desajuste por acumulación del gasto en el ámbito local, procedente de aquellas competencias distintas a las obligatorias o atribuidas por delegación –las comúnmente denominadas impropias–, se puede concluir de manera preliminar la inexistencia de un detector que aflore esa disfunción de consecuencias directas para la gestión económico-financiera de la entidad local. Y no nos estamos refiriendo a los dos informes preceptivos y vinculantes del artículo 7.4 de LRSAL en términos de no duplicidad y sostenibilidad de la hacienda local. Vamos más allá, al observar un comportamiento claramente "en rebeldía" al mandato considerado por la norma. Dicho lo anterior, en el hipotético "desbordamiento" de la LRSAL, por la vía de los hechos, no se considera ningún detector ni sanción al objeto de paliar esa injustificable conducta. Es más, una corporación podría acumular este tipo de gasto de manera voluntaria y autónoma siempre y cuando conservara la estabilidad presupuestaria sin constatarse, en principio, alerta alguna. Nos encontraríamos ante un fallo del sistema. Por lo tanto, ante una "amenaza" para el proceso que se quiere implantar contenido en la LRSAL. La ventana de oportunidad para aquellos gestores que no comparten los nuevos criterios de estabilidad y sostenibilidad se convertiría en un hecho. La prueba evidente de la coordinación normativa, la encontramos en la solución a este planteamiento. Sólo hace falta ir a la misma LRSAL en su relación con la LOEPSF para encontrar una respuesta. En este sentido, la aplicación del artículo 116 bis de la LRSAL sobre el contenido y seguimiento de un plan económico-financiero habilitado bajo el artículo 21 de la LOEPSF anularía el efecto y ajustaría el modelo al facilitar un mecanismo de cierre por el que la entidad local vería penalizado ese comportamiento no comunicado a la Administración competente con consecuencias directas para el ciudadano. Además, forzaría al gestor a dar explicaciones de su gestión. Por lo tanto, la *conectividad* de la LRSAL con la LOEPSF amplía sus efectos cuando se añade la *obligación de transparentar* los motivos de una mala gestión. En este caso, al objeto de eliminar un exceso de gasto no obligatorio desarrollado bajo el artículo 7.4, nos ofrecería un conjunto de decisiones que tienen una repercusión directa en el día a día del ciudadano. Por lo tanto, el fallo preliminar detectado en la LRSAL quedaría solucionado gracias a la relación directa y bidireccional que tiene con la LOEPSF. Como digo, no comparto este criterio por cuanto posiciona a los ayuntamientos que desarrollan competencias impropias –cumpliendo las exigencias del art. 7.4LBRL– y por tanto legalmente admitido, en una actitud de rebeldía o improcedencia debiendo salvarse la situación por medidas restrictivas de la LOEPSF, como si esta adquiriera un papel de inquisidora enmendando los errores cometidos por los ayuntamientos; errores que no pueden considerarse como tales por cuanto la habilitación para el ejercicio de las competencias impropias, cumplimiento los condicionantes legales, es opción legal y válida que no tiene porqué ser demonizada desde el punto de vista de la aplicación del gasto, siempre y cuando, y si efectivamente se presta el servicio, haya apoyo económico controlado y consecuente para llevarse a cabo. El problema no está pues, a mi juicio, en el ejercicio de la competencia para prestación del servicio reclamado por los vecinos; el problema está en el incorrecto planteamiento de esa atribución competencial sin un correlativo apoyo financiero.

Dado que sobre el ejercicio de las competencias por parte de los municipios se articulan todo el régimen de limitaciones establecidas tanto en la LOEPSF como en la LBRL, voy

[293] ALGARRA PAREDES, Ángel y ROMERA JIMÉNEZ, Óscar: "*Una reflexión sobre los resultados obtenidos por la Administración local en el marco de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española"*. Ob. Cit. Págs. 6-7.

a hacer una pequeña referencia a los aspectos más destacados contenidos en la legislación y que afectan de una forma más directa a las obligaciones que se imponen a los ayuntamientos y que proyectan sobre su poder de decisión y disposición del gasto.

### 3.3 El coste efectivo como parámetro delimitador

Como señalé al analizar las principales novedades introducidas por la LRSAL, el coste efectivo fue unos de los conceptos novedosos que introducía la ley. El artículo 116 ter de la LBRL introducido por la LRSAL[294], contiene determinados criterios básicos relativos al coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, estableciendo que "todas las EELL calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior".

Como dato hay que señalar que esta no fue la configuración inicial del legislador en el anteproyecto de la LRSAL, que lo denominó como "coste estándar" y al que inicialmente se le dio una configuración mucho más limitativa en cuanto a su configuración asociada al ámbito competencial, extremo que generaba muchísimas inseguridades y lo que hizo manifestarse no solo a la doctrina[295], sino al propio Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013. En efecto, de forma muy extensa abordó la formulación inicial del "coste estándar" al señalar que "la noción de "coste estándar" se recoge en otros lugares del texto: aparece como factor que condiciona la posibilidad de que los municipios ejerzan competencias impropias (artículo 7.4 de la LBRL y disposición transitoria novena del anteproyecto), así como criterio que debe tenerse en cuenta para la formalización de las delegaciones de competencias que el Estado o las CCAA decidan realizar a favor de los municipios (artículo 27.1 de la LBRL); también se menciona como referencia a tener en cuenta en la suscripción de convenios y constitución de consorcios (artículo 57.2 de la LBRL) y como parámetro que condiciona las decisiones municipales respecto de la gestión de los servicios públicos mediante entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles locales (artículo 85.2 de la LBRL); (…) finalmente y aun cuando no se recoja expresamente en el anteproyecto, cabe pensar que el coste estándar pueda configurarse en la práctica como criterio relevante en el proceso de evaluación de los servicios prestados por entidades inframunicipales y mancomunidades (disposición adicional undécima del anteproyecto).Sin perjuicio de las observaciones particulares que en su caso se hagan en relación con estos preceptos, desde el punto de vista competencial, que es el

[294] Apartado treinta y uno del artículo primero de la LRSAL. El artículo 116 ter. LBRL dispone que:
1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.
2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.
3. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

[295] El profesor Velasco Caballero se pronunció de forma muy crítica en su artículo "*Sobre el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria*". Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid. 2013.

que aquí se aborda, las consideraciones generales deben ahora centrarse en la regulación que se contiene en el artículo 26 de la LBRL, en la medida en que el coste estándar se incluye en este precepto como elemento que puede llegar a determinar una pérdida de las competencias municipales en favor de las diputaciones provinciales y cabildos o consejos insulares, siendo además un concepto clave en la nueva ordenación del sistema competencial de las entidades locales". Y tras analizar pormenorizadamente el Consejo de Estado las concretas deficiencias que el régimen relativo al coste estándar se establecía en el anteproyecto, y más allá de las observaciones que al objeto de perfilar más adecuadamente la regulación del coste estándar formulaba, consideraba necesario poner de manifiesto que "la aplicación de este parámetro en los términos que actualmente se recogen en el anteproyecto puede incidir notoriamente en el desenvolvimiento efectivo de la autonomía municipal y, a la postre, reducir en exceso el ámbito competencial que integra el núcleo esencial de esa autonomía constitucionalmente garantizada. Y ello porque la efectividad de tal autonomía queda subordinada al cumplimiento de unos requisitos que, al margen de no haber quedado adecuadamente definidos en el texto en proyecto, no deberían producir el efecto condicionante que se les atribuye (FJ 5.a.2)".

Finalmente –y afortunadamente– en la redacción final del texto se prescindió por completo de la referencia del coste estándar y de toda la regulación concordante, apareciendo en escena la figura del "coste efectivo" de los servicios municipales obligatorios en el art. 116 ter de la LBRL, y con referencia al mismo en el art. 26.2 respecto de la nueva configuración de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de menos de 20.000 habitantes y la intervención en la prestación de los servicios por parte de la diputación provincial.

En desarrollo del mandato legal del art. 116 ter de la LBRL, se publicó la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales[296], señalando que el coste efectivo es el resultado de la aplicación de los criterios contenidos en la Orden, y vendrá determinado por la agregación de dos componentes: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio, y costes indirectos determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la norma.

A efectos prácticos, que es lo que ahora interesa para conocer el alcance que este criterio puede tener como posible límite al ejercicio competencial de los municipios, el coste efectivo supone determinar lo que le cuesta a un ayuntamiento la oferta de servicios públicos que realiza y de ese modo –supuestamente– medir y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos utilizados para ello. Conocer los datos de los distintos municipios también tiene una finalidad de homogeneizar entre ellos la información relativa al coste de los servicios, para su posterior comparación y su uso como herramienta de análisis.

Por tanto, y como se desprende del preámbulo de la propia Orden, "no es su finalidad determinar ni fundamentar los costes de los servicios públicos a los efectos de su consideración en los informes técnico-económicos que se deben emitir con carácter previo a los acuerdos de establecimiento de tasas o de precios públicos (a los que se refiere el art. 25 del TRLHL), ni a la fijación de los precios públicos (en los términos del art. 44

[296] http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/CosteServicios.aspx

del TRLHL), ni al contenido de la memoria justificativa del coste y rendimiento de los servicios públicos (mencionada en el art. 211 del mismo texto legal), ni a la información sobre costes de las actividades e indicadores de gestión a incluir en la Memoria de las Cuentas anuales previstas en los Planes Generales de Contabilidad Pública adaptados a la Administración local. Se trata de datos a efectos de información".

En cuanto a los servicios cuyo coste se ha de publicar, también viene referenciado en la orden, en el art. 7, y los clasifica en dos grupos:
a) A los servicios de prestación obligatoria mencionados en los artículos 26.1 y 36 de la LBRL.
b) A los servicios derivados del ejercicio de las competencias citadas en los artículos 7, 25.2 y 27 de la LBRL.

En consonancia con dicha división, añade en el anexo I de la Orden la descripción de los servicios de prestación obligatoria de los municipios y en el anexo II los servicios correspondientes a competencias propias de los municipios, con indicación del programa presupuestario y/o grupo del programa correspondiente. Por tanto, y en base a la clasificación competencial global ya analizada, habrá servicios y materias sobre las que se desarrollen competencias concretas, pero sobre las que no se refleje el coste efectivo.

Conceptualizado ya el coste efectivo de los servicios cabe preguntarse ¿Qué aplicabilidad práctica ha supuesto a nivel municipal esta obligación legal? Pues además de la obligación de publicación anual de los datos y del trabajo que supone para los responsables tanto de las unidades presupuestarias y financieras, así como la Intervención General de los ayuntamientos para su posterior envío al ministerio competente, los resultados no vinculan desde un punto de vista de la necesaria adopción de algún tipo de medida restrictiva, salvo en lo que afecta a los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes, en los términos señalados en el art. 26.2 LBRL, donde la diputación asume la prestación y coordinación de algunos de los servicios, desempeñando en este caso un papel muy relevante para toma de decisiones en cuanto a las distintas formas de prestación de determinados servicios locales. No se debe olvidar que alrededor del 90% de los municipios españoles tienen menos de 10.000 habitantes, y sin perjuicio de que la intervención de la diputación es la relativa a la de algunos –no todos– los servicios obligatorios del art. 26.1 de la LBRL, el papel del coste efectivo es más relevante. Por otro lado, y para todos los ayuntamientos va a servir, sin duda, como dato relevante para que los municipios los tengan en cuenta para la toma de decisiones en cuanto a lo más o menos eficientes que pueden resultar la prestación de unos servicios públicos u otros, pudiendo valorar los distintos servicios a ofertar a sus vecinos. También les sirve para comparar el gasto que le está suponiendo a ayuntamientos de su entorno o incluso de otras CCAA, y de este modo valorar medidas alternativas para una gestión más eficiente. En este aspecto sería mucho más efectivo, desde mi punto de vista, un cálculo de lo que supone, por ejemplo, el coste efectivo por habitante, por cuanto los datos que se recogen en las tablas publicadas son globales, lo que evidentemente va a variar mucho en función de la población del municipio en cuestión, pero de lo que se puede explotar más datos si se asocia a otros valores como la población o el territorio, para de ese modo usar toda la potencialidad del dato en beneficio de posible toma de decisiones, por ejemplo. Y también hay que destacar ese deber de publicación como una medida de transparencia de cara a la ciudadanía, que puede ser conocedora de lo que le cuesta a su ayuntamiento la prestación de los servicios que recibe.

Sin incidir mucho en su contenido, lo que si me parece interesante para ahondar en la parte práctica que intento poner de manifiesto es ver el distinto alcance que pueden tener por municipios, lo que se asocia de forma directa con la población y el territorio, antes comentado. Para ello voy a utilizar como elementos comparativos cuatro de los municipios utilizados en el capítulo anterior para delimitar las competencias impropias, conforme a criterios de población, para ver el alcance del coste de los servicios en cada uno de ellos, a través de los datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública[297].

Conforme a los anexos de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, dos son los bloques de servicios sobre los que calcular el coste efectivo: los servicios de prestación obligatoria del art. 26.1 de la LBRL y los derivados de las competencias propias. A los simples efectos de visualizar y darle practicidad a este dato del coste efectivo, he elaborado la siguiente tabla[298]:

| COSTE EFECTIVO DE LOS SERVICIOS OBLIGATORIOS AÑO 2021 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| SERVICIO | MADRID | CÓRDOBA | VÉLEZ-MÁLAGA | LUQUE |
| Alumbrado público. | 117.745.554,8 | 4.891.464,37 | 1.076.027,91 | 8.451,6 |
| Cementerio. | 0 | 0 | 238.462,94 | 1.485 |
| Recogida de residuos. | 258.254.619,8 | 50.960,1 | 2.904.366,33 | 0 |
| Limpieza viaria. | 241.947.356,5 | 0 | 5.564.696,27 | 740.401,67 |
| Abastecimiento domiciliario de agua potable. | 35.439.919,41 | 0 | 6.724.497,01 | 0 |
| Alcantarillado. | 0 | 0 | 1:409.376,02 | 0 |
| Acceso núcleos de población. | 0 | 0 | 189676,05 | 0 |
| Pavimentación de vías públicas. | 250.858.971,8 | 1.503.151,72 | 796.012,17 | 281.616,96 |
| Parque público. | 185.485.074,2 | 8.836.866,86 | 1.550.299,2 | 0 |
| Biblioteca pública. | 27.521.742,38 | 1951721,25 | 384813,83 | 0 |
| Tratamiento de residuos. | 100.554.835,3 | 0 | 0 | 0 |
| Protección civil. | 69.470.224,8 | 114.279,54 | 156.835,15 | 0 |
| Evaluación e inform situaciones necesidad social y atención personas en situación o riesgo de exclusión social. | 513.524.198,5 | 36.526.097,12 | 3.878.808,1 | 209.421,97 |
| Prevención y extinción incendios. | 142261.339,6 | 7.114.810,68 | 0 | 0 |
| Instalaciones deportivas de uso público. | 194.350.456,7 | 0 | 475.165,32 | 0 |
| Transporte colec. urban.viajeros. | 313.375,15 | 0 | 1.938.074,17 | 0 |
| Medio ambiente urbano. | 0 | 0 | 0 | 891 |
| Medio ambiente urbano: Parques y jardines públicos. | 19.647.187,94 | 0 | 6.086,35 | 0 |
| Medio ambiente urbano: Gestión de los residuos sólidos urbanos. | 0 | 0 | 1.338.277,67 | 0 |
| Medio ambiente urbano: Protecc. contaminación acústica, lumínica y atmosférica | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del coste efectivo de datos publicados por el Ministerio de Hacienda y Función Publica

[297] Enlace del Ministerio de Hacienda y Función Pública de acceso al coste efectivo de los servicios de las EELL https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/Cesel/Consulta/Consulta.aspx

Puede llamar la atención que en algunos casos el valor es 0, en otros es superior el coste efectivo del servicio en municipios más pequeños que en los grandes. Sin analizar todos los criterios he de señalar que eso se debe a varios condicionantes como es la intervención en la prestación del servicio concreto de otros entes (empresas públicas, OOAA, entidades sin ánimo de lucro, por ejemplo). En tales casos, el dato relativo exclusivamente al municipio no es del todo real a los efectos de lo que realmente cuesta la prestación del servicio, no lo que le cuesta al ayuntamiento en exclusiva, por cuanto se ha de complementar con el gasto que asume el otro ente que comparte la prestación. Lo mismo ocurre, por ejemplo, cuando el coste es 0, donde generalmente se trata de una gestión directa por sociedad mercantil local, (caso típico de los cementerios o del transporte colectivo urbano), que no significa que no cueste, sino que lo gestiona otro ente y el reparto de los gastos varía en su configuración en el presupuesto. Por tanto, solo con la visión global de los datos aportados por todos los entes que integran la gestión municipal, ya sea esta directa o indirecta, se puede obtener el dato real y completo de lo que cuesta la prestación de un servicio obligatorio. Pero por lo menos esta tabla nos ayuda a ver la dinámica del comportamiento –más o menos habitual– en los distintos ayuntamientos y los gastos asociados a los servicios, sin perjuicio de que un estudio en profundidad requiere necesariamente una comparación de todos los agentes intervinientes.

### 3.4 Otras medidas: la regla de gasto, los planes económicos financieros, las limitaciones a la disposición del superávit y el deber de información periódico

Son varias las medidas adicionales que terminan de delimitar o –mejor dicho– de limitar el poder de acción municipal reguladas en la LOEPSF. Sin perjuicio de que no pretendo hacer un estudio detallado de ellas por cuanto excede del objeto de este estudio, lo que sí quiero destacar son las concretas actuaciones previstas en la ley, aunque no reflejadas en el TRLHL, que inciden de manera directa en el libre ejercicio de los municipios respecto de la disposición del gasto y del ahorro obtenido en su gestión presupuestaria.

En primer término tengo que aludir a la figura de la regla de gasto, que irrumpió en la LOEPSF sobre la base establecida en la normativa europea. Se trata de una figura eminentemente técnica y sobre la que no tengo intención de pronunciarme porque es un concepto tan complejo que excede de la vertiente jurídica, con una implicación absolutamente económica y de muy difícil comprensión. De hecho, dada la dificultad de interpretar la normativa vigente, se elaboró en noviembre de 2014 una "Guía para la determinación de la reglade gasto de las Corporaciones locales"[299]. Quiero puntualizar simplemente, para conceptualizarla y usando palabras más accesibles al entendimiento general que las fijadas en la ley, que la regla de gasto es un instrumento de disciplina presupuestaria que trata de garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas de manera que, en un horizonte de medio plazo, el crecimiento del gasto de las AAPP venga limitado por la capacidad de financiarlo con ingresos estables y sostenidos en el tiempo. De

[299] https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/InformacionGeneral/Documents/Manual_AATT/Regla_de_gasto_CCLL_noviembre_2014.pdf

acuerdo con esta filosofía, la aplicación de esta regla impide que el gasto público crezca anualmente por encima de la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española, siendo posible superarla, únicamente, en el supuesto de que ese exceso se compense con aumentos de ingresos de carácter permanente. La actual regla de gasto aparece con la aprobación de la LOEPSF y se aplica por primera vez en el ejercicio 2013. El artículo 12 de la LOPESF define la regla de gasto en los siguientes términos: "la variación del gasto computable de la Administración Central, CCAA y corporaciones locales, no podrá superar la tasa de referencia de crecimiento del PIB a medio plazo de la economía española"[300].

La referencia a este instrumento lo veo necesario por cuanto supone un verdadero azote para los municipios cumplidores, ya que aún en el supuesto de haber cumplido con los principios impuestos en la ley, tengan financiación específica para realizar una determinada actuación y la entidad cuente con una situación saneada, aun así, impone un límite a la posibilidad de llevar a cabo gastos, lo que excede de cualquier lógica económica. Asimismo, otra consecuencia de su regulación es lo que su incumplimiento conlleva, que es la necesaria formulación de un plan económico financiero (PEF), y esta medida sí que afecta de lleno a los municipios.

Y la anterior medida me lleva a referirme a los planes económicos financieros (PEF), regulados en el art. 21 de la LOEPSF. Se trata de un instrumento a realizar por la Administración que incumpla el objetivo de estabilidad presupuestaria, el objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, con el contenido de información que el citado artículo regula. En lo que a los EELL se refiere, hay que ponerlo en relación con el art. 116 bis de la LBRL, introducido por la LRSAL, y que regula el contenido y seguimiento del PEF, donde se establecen una serie de medidas adicionales a las exigidas para Estado y CCAA en el art. 21 que son de una trascendencia de tal calado que, desde mi punto de vista, es una clara muestra de limitación absoluta de la autonomía local.

El art. 116 bis prevé que, "adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la LOEPSF, el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

a) Supresión de las competencias que ejerza la entidad local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación (es decir, las impropias).
b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la entidad local para reducir sus costes.
c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la entidad local.
d) Racionalización organizativa.
e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia".

[300] Acepción realizada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad fiscal (AIReF).

Como fácilmente puede observarse, el plus de exigencia que se reclama de los EELL es desproporcionado, sin que haya respecto de Estado y CCAA una regulación paralela que se asemeje a la local. Una vez más, la Administración local como abanderada del cumplimiento de unas medidas que no son coherentes con el general grado de acatamiento que opera en los municipios del régimen de estabilidad presupuestaria. Ahora bien, y como es lógico, a mayores exigencias de cumplimiento por encima de los estándares generales, mayor facilidad de que se termine incumpliendo alguno de los criterios establecidos, y esto es lo que desgraciadamente le está ocurriendo a algunos municipios.

Como analiza Hurtado López[301] la actual regulación básica de los PEF se encuentra en los arts. 21, 23 y 24 de la LOEPSF y se puede considerar la pieza básica de la instrumentación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además de las consecuencias concretas por el incumplimiento de alguno de los tres supuestos que regula (incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto), el PEF conlleva otras medidas automáticas de corrección aplicables a las EELL incluidas en el modelo de cesión de impuestos estatales[302], adicional a la elaboración y aprobación de un PEF, en los casos de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o del límite de deuda pública, en los cuales quedarán sujetos a autorización administrativa (del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas o de la CCAA si tiene atribuida la tutela financiera de las EELL en su EEAA) todas las operaciones a largo plazo que se pretendan concertar. Otra muestra más de limitaciones específicas para los EELL.

Por aplicación directa al objeto de este trabajo relativo a las competencias impropias, de este precepto se desaprende una consecuencia ciertamente gravosa. Y es que derivado del carácter voluntario asociado a la asunción por un municipio de competencias impropias, como ya he señalado, implica que el municipio debe financiar el servicio o actividad que conlleve el ejercicio de la competencia asumida sin ayuda de otra AAPP, lo que en el actual sistema de financiación local supone un verdadero reto. A lo anterior hay que unir que, de conformidad con la actual redacción del art.116 bis. 2 de la LBRL, una de las medidas que contienen los PEF es la posibilidad de suprimir actividades que se realicen en desarrollo de competencias impropias, extremo que no ocurre respecto de las propias legales reconocidas, sobre las que se tienen que prever mayores ingresos para su ejercicio, extremo que vuelve a dejar en una posición absolutamente débil a los municipios en el desarrollo de su capacidad de ejercicio competencial.

Y pudiera parecer que la necesaria elaboración de un PEF por un municipio es una situación aislada; nada más lejos de la realidad. Pero no es porque se pueda considerar de base que los municipios son entidades incumplidoras (ya he analizado que muy al contrario, es la Administración territorial más cumplidora), sino que el sistema legal establecido y los requisitos que legislativamente se han establecido son de tal exigencia, que llegar a cumplir todos ellos de forma satisfactoria se convierte en un verdadero reto,

[301] HURTADO LÓPEZ, Gabriel: "*Algunos aspectos presupuestarios en la reforma del régimen local".* VV.AA. Coord. MARTÍN FERNÁDEZ, Javier: "Aspectos financieros de la reforma local. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local". Págs. 201-249. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014. Págs. 210. En este trabajo se analiza por su autor de forma pormenorizada la figura de los PEF.

[302] Provincias islas y municipios con población igual o superior a 75.000 habitantes o que sean capitales de provincia o CCAA.

máxime cuando muchas de las medidas exigidas no obedecen a criterios ni equitativos con otras AAPP, ni coherentes con los principios generales de cualquier sistema financiero.

Sin entrar en un análisis pormenorizado, simplemente aludir al extraordinario aumento que se ha producido en la necesidad de presentar PEF por parte de los ayuntamientos. De los datos que se obtienen del Ministerio de Hacienda y Función Pública[303], al entrar en vigor la LOEPSF, en el año 2013, hubo dos ayuntamientos que presentaron PEF. Al año siguiente, en 2014, fueron un total de 137 ayuntamientos de 39 provincias los que presentaron un PEF. Pero el dato que destaca sobremanera es el producido en el año 2018, donde el número de PEF presentados por los ayuntamientos ascendió a 746, de 47 provincias españolas. Este dato implica que alrededor del 10% de los municipios españoles tuvieron que presentar un PEF en el año 2018. Es decir, el aumento vertiginoso producido en las obligaciones de presentar PEF, aun existiendo datos positivos de superávit, como hemos visto, es un síntoma claro de que algo no está bien regulado en la LOEPSF. Posteriormente, y dada la suspensión de las reglas fiscales, como ahora expondré, en caso de incumplimiento de las reglas fiscales con la liquidación del 2019 no será necesario aprobar un PEF, lo que ha supuesto una liberación para un gran número de ayuntamientos españoles.

Otro aspecto que no se puede obviar es la limitación en el poder de actuación de determinados beneficios. Ocurre con el destino de los mayores ingresos obtenidos por encima de lo inicialmente previsto (art. 13 LOEPSF), que se deberán destinar íntegramente a reducir el nivel de deuda pública. También hay limitación en cuanto al destino del superávit presupuestario (art. 32 LOEPSF), que ha de aplicarse exclusivamente a reducir el nivel de deuda. Aunque estos dos artículos son muy similares, afectan a realidades distintas, y uno de los errores de la LOEPSF es la dualidad de regulación y el no establecimiento de un régimen de compatibilidad o aplicación de ambos preceptos. En cualquier caso, lo que evidencia su regulación es una clara limitación al poder de disposición de los EELL en el libre ejercicio de su gestión pública cuando han acreditado sobradamente cumplir con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, además, ser capaces de generar ingresos por encima de lo previsto o superávit, esto es, más ingresos que gastos, independiente me lo inicialmente previsto, que es lo que yo entiendo diferencia a estas dos figuras.

Por último, recordar lo ya visto sobre el refuerzo del control interno y la potenciación de la figura interventora como una de las modificaciones de la LRSAL, que desde mi punto de vista no se pueden poner a la altura de estas otras "limitaciones" a los municipios que estamos viendo, pues no dejan de ser medidas que redundan en beneficio de los propios ayuntamientos y que se circunscriben al ámbito de control, pero quizá observado más desde la perspectiva de la transparencia en cuanto al deber de información, sin perjuicio de que ello se refleje en un constante "dar cuenta" por los interventores de las actuaciones desarrolladas por los ayuntamientos. Es este deber de informar trae causa de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad

[303] Datos obtenidos del Ministerio de Hacienda y Función Pública https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/Pefel/Consulta/ConsultaPEF.aspx

Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera[304] y que establece la obligación de remitir periódicamente una serie de informes con carácter trimestral y anual y dentro de unos plazos establecidos. Además de ello, incluye la obligación de remitir las líneas fundamentales del presupuesto y, en su caso, los PEF que se hayan tenido que elaborar por las EELL. Esta obligación, en sí, no se puede considerar una limitación, aunque sí una clara muestra de la tutela que pretende realizar el Estado, pues se traduce en un ejercicio de control interno desde el control externo, donde la figura del Tribunal de Cuentas adquiere un papel protagonista. Lo que sí se puede considerar más gravoso y adquiere unos tintes más limitativos son las consecuencias en caso de incumplimiento de ese deber de información, que puede acarrear la adopción de las medidas automáticas de corrección previstas en el artículo 20 de la LOEPSF, lo que puede derivar en la necesaria autorización del Estado o de la CCAA para las operaciones de endeudamiento que quiera hacer. La transparencia es buena y deseable, pero el otorgamiento de confianza y autonomía, dejando cierto margen de actuación también lo es.

Y por lo demás, objeto de crítica por el carácter limitado de su formulación lo son también los aspectos relativos a objetivos de deuda pública, limitación y distribución del volumen de deuda pública, autorización para realizar operaciones de crédito, publicación del periodo medio de pago a proveedores y la aprobación de un plan de tesorería, inclusión presupuestaria automática de los créditos destinados a la deuda pública y la prioridad absoluta de su pago.

Todo este entramado de limitaciones económicas establecido en la LOEPSF y de aplicación directa a los municipios, a pesar de no haberse producido una modificación expresa del TRLHL en la mayor parte de los preceptos que por su regulación quedarían afectados, debe ser necesariamente revisado porque no obedece a una justifica económica en el sentido de que se aplican muchos criterios limitativos a municipios absolutamente cumplidores con la normativa, que se encuentran en una situación de equilibrio presupuestarios, que respetan los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que, aún así, se ven afectados por las limitaciones legales. Este sistema encorsetado que impide el libre ejercicio de los principios constitucionalmente garantizados a los municipios debe ser revisado, pues el planteamiento actual no puede ser admisible en un Estado de Derecho.

### 3.5 Válvulas de escape de los ayuntamientos para afrontar la situación existente: entre las IFS y la suspensión de las reglas fiscales

Los múltiples obstáculos que grandes y pequeños municipios tienen que ir sorteando para poder formar y después ejecutar sus presupuestos conforme a las exigencias legales para evitar medidas correctivas y coercitivas, ya hemos visto que son muchos y muy variados. Por ello, ante esta situación, los ayuntamientos han tenido que hacer cierta "arquitectura económica" para, siempre dentro del margen de la legalidad, poder disponer de su superávit y destinarlo a algo más que a la reducción de la deuda; algo que redunde en beneficio de sus vecinos, y un ejemplo de ello lo tenemos en las inversiones financieramente sostenibles (IFS), que han supuesto, en cierta medida, una válvula de

[304] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2012-12423

escape para poder hacer algo con los ingresos que muy diligentemente se ha conseguido ahorrar pero que la formulación legal general obliga a aplicar a amortizar deuda.

Ya adelanté que el artículo 32 de LOEPSF prevé la necesidad de que en el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará a reducir el nivel de endeudamiento neto. La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público, que dio una nueva redacción –más completa– al artículo 32 de LOEPSF, introdujo una nueva disposición adicional en la LOEPSF, según la cual se establecieron una serie de reglas especiales para el destino del superávit presupuestario del ejercicio 2014, de aquellas corporaciones locales que cumpliesen los requisitos en ella establecidos, señalando en su punto 5 que en relación con ejercicios posteriores a 2014, mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado se podría habilitar la prórroga de dicha norma más allá del ejercicio 2014. Estás prórrogas se han ido sucediendo en los años posteriores.

Dichas reglas especiales se concretan en la posibilidad de destinar parte del superávit presupuestario o del remanente de tesorería para gastos generales a IFS. Así, la DA 16ª del TRLHL prevé que "una vez atendidas las obligaciones pendientes de aplicar a presupuesto contabilizadas a 31 de diciembre del ejercicio anterior en la cuenta de "acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto", o equivalentes en los términos establecidos en la normativa contable y presupuestaria que resulta de aplicación, y canceladas, con posterioridad, el resto de obligaciones pendientes de pago con proveedores, contabilizadas y aplicadas a cierre del ejercicio anterior, si la corporación local tuviera un saldo positivo, este se podrá destinar a financiar inversiones siempre que a lo largo de la vida útil de la inversión ésta sea financieramente sostenible". En aplicación de estas normas, muchos ayuntamientos han podido destinar una parte de su remanente de tesorería a financiar inversiones en las condiciones y con los requisitos establecidos tanto en la DA 6ª de la LOEPSF, como en la DA 16ª del TRLHL.

La forma habitual de proceder por los ayuntamientos es mediante la aprobación por el Pleno del ayuntamiento de suplementos de crédito y créditos extraordinarios para la aplicación del remanente de tesorería a IFS, extremos que se podrán seguir desarrollando en el futuro siempre y cuando por Ley de Presupuestos Generales del Estado para cada año se prevea la aprobación definitiva del régimen jurídico de dichas inversiones o se produzca la prórroga de las vigentes por Real Decreto-ley[305]. ¿Y qué se puede hacer con una IFS? Pues el margen de actuación para un municipio es ciertamente amplio en cuanto a la posibilidad de revertir en acciones directas para sus vecinos en actuaciones[306] relacionadas con la seguridad y orden público, ordenación del tráfico y del estacionamiento, protección civil, servicio de prevención y extinción de incendios, vivienda, vías públicas, parques y jardines, asistencia social primaria, creación de centros docentes de enseñanza infantil y primaria, funcionamiento de centros docentes de enseñanza infantil y primaria y educación especial, bibliotecas y archivos, equipamientos

[305] Es lo que pasó, por ejemplo, con el Real Decreto-ley 1/2018, de 23 de marzo, por el que se prorroga para 2018 el destino del superávit de las corporaciones locales para inversiones financieramente sostenibles y se modifica el ámbito objetivo de estas.

[306] La disposición adicional decimosexta del TRLHL prevé la necesidad de que la IFS tenga reflejo presupuestario en uno de los grupos de programas recogidos en el anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de la Entidades Locales.

culturales y museos, protección del patrimonio histórico-artístico, instalaciones deportivas, carreteras, caminos vecinales y gestión del patrimonio.

Esta medida se puede considerar que fue una primera "burbuja de oxígeno" para los ayuntamientos, pues de poco sirve ser muy cumplidor fiscalmente y tener un superávit elevado si estás limitado en el poder de disposición del mismo para la realización de aquellas actuaciones que, según las necesidades y criterios de cada ayuntamiento, puedan ser más necesarias para sus vecinos.

Otra medida a tener en cuenta, y a la que ya me he referido, es la suspensión de las reglas fiscales como consecuencia de los efectos que estaba produciendo la pandemia de la Covid-19 (y que sigue suspendidas al cierre de este estudio). Esto sí que ha sido una verdadera válvula de escape. Recordemos que la propia Constitución (art. 135.4) y la LOEPSF (art. 11.3) preveían una excepción a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado. Por el Gobierno se adoptaron los acuerdos oportunos y ya analizados y a efectos prácticos, que es lo que ahora interesa, las medidas implicaron dejar sin efecto los objetivos de estabilidad y de deuda pública y no aplicar la regla de gasto en los años 2020 y 2021, situación que ha sido prorrogada a 2022 y está por ver si la Comisión Europea sigue el mismo criterio para 2023, habida cuenta de la actual situación de guerra en Ucrania y el problema energético ante el que nos encontramos en 2022.

El resumen de las consecuencias prácticas de la situación existente a día de hoy con la suspensión de las reglas fiscales son las siguientes:

1.- Se consideran superados los planes económicos financieros (PEF) presentados por para los citados ejercicios como consecuencia del incumplimiento de los objetivos establecidos para 2019. Por ello, en caso de incumplimiento de las reglas fiscales con la liquidación del 2019 no será necesario aprobar un PEF y en caso de que el mismo se hubiese aprobado, debe considerarse superado y no constituye una limitación presupuestaria para la entidad. Tampoco surten efectos las obligaciones de seguimiento de los PEF ya aprobados. Del mismo modo, se considerarán superados la pérdida de vigencia de los acuerdos de no disponibilidad (AND) a que hubiere lugar por incumplimientos en la liquidación de 2019 o incumplimientos de los planes económico-financieros, pudiendo estos AND, en consecuencia, ser revocados.

2.- No es obligatorio destinar el superávit a la reducción de la deuda ni a las IFS, ya que queda en suspenso la aplicación de los arts. 12.5 y 32, ambos de la LOEPSF.

3.- La utilización del remanente de tesorería para gastos generales (RTGG) como fuente de financiación se debe regir por lo dispuesto en el TRLRHL.

4.- La tasa de referencia del déficit para las entidades locales en 2021 se ha fijado en el 0,1%. Esto constituye una referencia puesto que las reglas fiscales también se encuentran suspendidas en dicho ejercicio. Aunque lo razonable es llegar al equilibrio presupuestario en términos de estabilidad, se permite este margen en la aprobación de los presupuestos, pero teniendo en cuenta que el art 165.4 TRLRHL exige el cumplimiento del equilibrio

presupuestario por cada uno de los presupuestos que integran el presupuesto general (suma de los capítulos 1 al 9 del presupuesto de gastos debe ser igual a la suma de los capítulos 1 al 9 del presupuesto de ingresos).

5.- Para los ayuntamientos con peor situación financiera (con RTGG de signo negativo), el gobierno está estudiando la creación de un fondo que permita compensarles para que reciban una financiación adicional.

6.- Aunque quedan suspendidas las limitaciones en materia de cumplimiento de las reglas fiscales, se deben mantener las medidas de seguimiento y supervisión, por ello el interventor deben informar sobre el cumplimiento de las reglas fiscales en la elaboración, ejecución y liquidación de los presupuestos. Es decir, se mantiene el cumplimiento de las obligaciones de transparencia previstas en la LOEPSF y en sus normas de desarrollo, por lo que las consecuencias de sus incumplimientos seguirán siendo aplicables.

7.- La suspensión de las reglas fiscales no impide que se puedan establecer nuevas obligaciones de suministro de información si fuese necesario.

8.- No se suspende ni la responsabilidad fiscal de las AAPP ni la aplicación del principio de prudencia en la estimación de los ingresos y gastos para elaborar sus respectivos presupuestos.

9.- Respecto al objetivo de la deuda para el 2020, podemos concluir que al estar suspendidas las reglas fiscales, las limitaciones para el endeudamiento local son las que encontramos en el TRLRHL y la disp. final 31ª LPGE 2013.

10.- La suspensión de las reglas fiscales no implica otra correlativa de las obligaciones que tienen las AAPP con terceros, y, concretamente, con los proveedores. Los plazos para atender la deuda comercial están fijados en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (y deben cumplirse por las administraciones públicas).

Solo con echar un vistazo al listado de lo que supone la no aplicación de las medidas fiscales se puede tener una clara muestra de lo relevante que son para la actuación diaria de los municipios, pues ha permitido una libertad de disposición de los recursos económicos de los ayuntamientos conforme a sus criterios de necesidad más inmediatos, sin más limitaciones que el general cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pero sin verse limitados por un destino concreto de esos ingresos, lo que debería hacer reflexionar al legislador sobre la idoneidad de la medida establecida, no como situación extraordinaria sino de carácter estructural, esto es, mediante la reforma de la LOEPSF. Ahora bien, y en honor a la verdad, es necesario aclarar que esta posibilidad brindada a los ayuntamientos no ha alterado el cumplimiento por estos de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, pues la gran mayoría de los municipios han sido escrupulosos en su cumplimiento; es decir, no se han servido de la medida para evitar el cumplimiento de los principios constitucionalmente establecidos; la bocanada de aire fresco de estas medidas extraordinarias ha sido el poder disponer en libertad del superávit que con mucho esfuerzo se ha generado por los ayuntamientos y que la LOEPSF limita en su destino, unido a la

no aplicación de la regla de gasto y a la desaparición del miedo a la necesaria aplicación de un PEF que actúa cual constante espada de Damocles.

No obstante la anterior afirmación, el hecho de que los ayuntamientos, tras la suspensión de las reglas fiscales, hayan seguido generando ahorro y aumentado su superávit, ha hecho que algún sector haya criticado la continua reivindicación que los municipios hacen para conseguir cierta "libertad financiera", y señalan que ha habido cierto fracaso de los ayuntamientos a la hora de utilizar la suspensión de la reglas fiscales, por entender que no han sido capaces de utilizar sus remanentes de tesorería, ni gastar los ingresos generados en este tiempo, usando el excedente para reducir deuda o incrementar sus activos financieros, lo que ha seguido generando ahorro. Sin embargo, no comparto estas críticas a lo hecho –o no hecho– por algunos ayuntamientos, porque no se trata de que como no tengo límites, hay que gastar por gastar; se trata de no estar mediatizados en la capacidad de decisión de los servicios en los que se quiere gastar. Se trata de tener poder de decisión y autonomía en la gestión de los asuntos propios.

Directamente relacionado con esto es interesante el Informe 40/21[307] de 29 de julio realizado por la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal) tras la petición del Ministerio de Hacienda y Función Pública sobre si se considera que siguen apreciando la concurrencia de las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF sobre la eliminación de las reglas fiscales que acabo de analizar. Hay que destacar que este organismo ya se manifestó en su Informe de 13 de octubre de 2020 apreciando la concurrencia de tales circunstancias con carácter previo a su aprobación por el Congreso. La AIReF manifiesta que considera que todavía concurren para 2022 las circunstancias excepcionales a las que hace referencia el artículo 11.3 de la LOEPSF como consecuencia de la pandemia de la Covid-19 y los efectos que se siguen manteniendo. Tras hacer varias recomendaciones al Gobierno, que parece que a día de hoy no ha atendido, pone de manifiesto una serie de sugerencias, queriendo hacer hincapié en una de ellas. La AIReF recomienda al Gobierno que "establezca una estrategia fiscal nacional a medio plazo que sirva de orientación fiscal y garantice de manera realista y creíble la sostenibilidad financiera de las AAPP, estableciendo para ello una idea de los requisitos que conlleva". Más allá de las recomendaciones económicas, me quedo con los primeros de los requisitos que entiende necesario y es "contar con todos los niveles de la Administración, considerando sus realidades fiscales en materia de recursos y competencias, para asegurar una adecuada coordinación y corresponsabilidad". A lo que añade la necesidad de regular normativamente de forma expresa las implicaciones y las consecuencias que se derivan de la activación de la cláusula de escape para las distintas Administraciones, más allá del mero documento informativo publicado por el Ministerio en su web[308]. Esta referencia a contar con todos los niveles de la Administración incluye, por supuesto, a la Administración local, cuyas realidades fiscales en materia de recursos y competencias han de ser tenidas en cuenta. Quizá la visión municipalista que tengo me ciega demasiado, pero yo veo en esta afirmación un claro reclamo al Gobierno sobre la revisión de la necesaria realidad fiscal de los EELL, unido a la realidad competencial a la

[307] https://www.airef.es/es/centro-documental/informe-sobre-la-concurrencia-de-las-circunstancias-excepcionales-a-las-que-hace-referencia-el-articulo-11-3-de-la-ley-organica-2-2012-de-27-de-abril-de-estabilidad-presupuestaria-y-sost/

[308] Preguntas frecuentes sobre suspensión de reglas fiscales https://www.hacienda.gob.es/CDI/Estabilidad%20Presupuestaria/FAQ_SUSPENSI%C3%93N_DE_REGLAS_FISCALES.pdf

que los mismos se enfrentan. Una muestra más, desde una autoridad independiente, llamado a no obviar la realidad municipal falta de una reforma necesaria en esta materia.

### 3.6 Necesaria reformulación de las limitaciones económicas fijadas para el correcto desarrollo competencial por los municipios.

Llegados a este punto, ni si quiera se trata de reivindicar por parte de los municipios que no existe financiación para desarrollar las competencias que efectivamente prestan, aunque no sean relativas a las materias del art. 25.2 de la LBRL; se trata de carecer de medios para desarrollar cualquier competencia y prestar los servicios mínimos legalmente exigibles, o aún peor, disponer de medios pero no poder utilizarlos como consecuencia de criterios tan limitativos como los existentes a día de hoy.

Varios son los aspectos que en esta materia reclaman a gritos una necesaria intervención y modificación, referida tanto a la financiación para que los municipios puedan contar con verdaderos ingresos para hacer frente al cumplimiento de las obligaciones encomendadas, como en la posibilidad de no ver tan limitadas sus disposiciones de gastos cuando se ha dado cumplimiento a los principios generales de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

El azote de la LOEPSF y su reflejo en el ejercicio competencial de la LRSAL es un yugo importante sobre los municipios españoles, que se ha traducido en unas medidas de tutela constante por parte de la Administración del Estado que no encuentran justificación alguna más allá del momento coyuntural en que todas estas medidas se entendieron debían introducir en la legislación española para dar cumplimiento a los requerimientos de Europa. Lo que no es de recibido y carece de fundamento jurídico es que la mayor proyección de las mismas haya recaído de forma más directa de los municipios, que ya de por sí carecen de un sólido régimen de financiación, siendo su participación mínima en los ingresos del Estado, sino por los límites a la libre disposición de sus posibles "ahorros" que limita el poder de autonomía de los ayuntamientos en la gestión de sus necesidades.

Es común el sentir que manifiesta Villar Rojas[309] al señalar que los cambios normativos introducidos en el régimen de organización y funcionamiento de las EELL con ocasión de la necesidad de dar respuesta al impacto de la crisis financiera sobre las cuentas públicas, en particular sobre las haciendas locales, incorporando mecanismos y técnicas de dirección y control sobre las Administraciones locales, de modo especial sobre los municipios, exceden de la causa o razón de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que se esgrime para justificarlas. La consecución de los objetivos de estabilidad presupuestaria, deuda pública y regla de gasto –principios que constituyen lo esencial del art. 135de la CE– requiere la imposición de obligaciones y controles, incluso de oportunidad, ligados a cuestiones económicas inciertas. Este es el criterio básico. Sin embargo, esos objetivos no justifican, por si solos, el control directo y la intervención de la Administración estatal sobre las EELL (como la exigencia de informes vinculantes o

[309] VILLAR ROJAS, Francisco José: "*Tutela de las entidades locales por causa de estabilidad presupuestaria: límites constitucionales".* VV.AA. Coord. DIAZ LEMA, José Manuel: "Sostenibilidad financiera y Administración local". Págs. 163-184. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014. Págs. 183-184.

la sujeción a una autorización estatal o autonómica de determinadas decisiones locales); salvo, claro está, en los casos en los que la situación de desequilibrio de éstas sea de tal entidad que los imponga (las medidas coercitivas de la LOEPSF y las medidas extraordinarias del RD-Ley 8/2012). En particular, la realización de esos objetivos no legitima la tutela preventiva, genérica, y en muchos supuestos, de oportunidad, que se pretende ejercer a través de los órganos de la intervención local, en cuanto se transforman en una suerte de interventores-delegados de la Intervención General del Estado. Esta regulación va en contra de la potestad de autoorganización propia de las EELL. Tampoco sirve de argumento la necesidad de garantizar la independencia de esos órganos para conseguir aquellos objetivos. La tutela administrativa debe conciliarse con la potestad de autogobierno local, esto es, la capacidad de gestionar con medios propios los asuntos de su competencia; algo que los medios de tutela descritos exceden. En definitiva, la reforma de las Administraciones locales emprendida con ocasión de la crisis económico-financiera han ido más allá de lo que la necesidad de reordenación y garantías constitucionales requerían. Se trata de medidas de tutela que persiguen otros fines, como un intento de restablecer la dependencia cuasi jerárquica de las EELL respecto de la Administración central anterior a la Constitución. Concluyendo este autor que es inevitable señalar que la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera aparecen como una mera excusa para limitar la autonomía local.

Esto lleva a plantear necesariamente una revisión de tales criterios, máxime cuando ha quedado acreditado que en los tiempos de eliminación de las reglas fiscales por la situación provocada por la Covid-19, los ayuntamientos han podido atender a las demandas ciudadanas y disponer de sus recursos aplicándolos en aquellas esferas de actuación que consideraban más necesarias, sin verse mediatizados de una forma tan restrictiva por las medidas de la LOEPSF y sin que tal actuación se haya traducido en incumplimientos de los principios constitucionales. Prueba de ello, más allá de los datos facilitados por el Ministerio de Hacienda y Función Pública, es el propio hecho de que la Comisión Europea haya permitido las prórrogas sobre la no aplicación de las reglas fiscales, pues sin perjuicio de los datos negativos que cualquier crisis asociada a una pandemia mundial puede conllevar, lo cierto es que si hubiera habido atisbos claros de incumplimiento radical de los principios ordenadores del sistema financiero fijados en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, hubiera puesto en marcha los mecanismos necesarios para revertir la situación y volver a imponer las limitaciones. Ahora bien, no debemos olvidar que las limitaciones más férreas sobre los EELL no vinieron de Europa; fue el legislador español el que, sobre la base de un planteamiento general de necesarias medidas para revertir la situación de déficit estructural del país, decidió poner el punto de mira de una forma más incisiva en los municipios, a pesar de ser la Administración local la que ha "ayudado" al Estado español a "maquillar" y mejorar sus datos económicos.

Toda esta situación debe ser revisada, lo que pasa necesariamente por hacer una reconsideración de las medidas fiscales limitativas legalmente impuestas para la actuación de los municipios, rebajando el grado de exigibilidad de algunas de ellas e incluso eliminando el contenido de otras. Los detalles concretos de mi propuesta los dejos para las conclusiones prácticas del último capítulo.

## 4. La modificación de la Ley de Haciendas Locales por la LRSAL

Si algo ha quedado claro a lo largo del análisis de las causas, motivaciones y efectos de las últimas modificaciones en su día producidas es que estas se realizaron en estrictos términos económicos y, a pesar de que ese era precisamente el escenario perfecto para acometer una reforma "en condiciones" del régimen de financiación establecido en el TRLHL, no se abordó ni uno solo de los problemas que en esta materia vengo analizando.

Aunque en el propio preámbulo de la LRSAL se aludía a "la estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales", lo que inicialmente pudiera hacer pensar en una correcta revisión de estas, finalmente quedó en agua de borrajas y los únicos aspectos que fueron abordados por la reforma legislativa fueron los relativos a los arts. 213 (control interno), art. 218 (informes sobre resolución de discrepancias) y disposición adicional 8ª (régimen foral vasco) , añadiendo el art. 193 bis (derechos de difícil o imposible recaudación) y la disposición adicional 15ª (gestión integrada o coordinada de servicios).

Por otro lado, y aunque no es objeto directo de este estudio, hay que significar que desde la LRSAL han sido numerosísimas las modificaciones operadas en el contenido del TRLHL, incluyendo declaraciones de inconstitucionalidad e interpretaciones conforme a otras sentencias. El TRLHL es uno de esos cuerpos normativos sobre los que ha llegado un punto en el que es realmente complicado hacer más remiendos; tiene tantos "arreglos" que, ya no por cuestiones de fondo jurídicas necesarias, sino por aspectos básicos de técnica normativa que acompañan a la elaboración de las normas, requiere que el legislador estatal se plantee firmemente su modificación. Y con esa modificación no dar simplemente cumplimiento a las imposiciones de leyes o pronunciamiento judiciales concretos, sino abordar de una forma global toda la problemática que se viene reivindicando desde años y he dejado patente en este trabajo, relativa a la necesidad de una correcta financiación municipal así como una adaptación a los criterios de exigencia de la LOEPSF, sin perjuicio de considerar personalmente que estos han de ser previamente modificados en su alcance, pero ya sabemos lo que la modificación de una ley orgánica lleva consigo.

### 4.1. Aproximación general: una mera bomba de humo

El artículo segundo de la LRSAL aborda la "modificación del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo" afectando a los artículos antes señalados (193bis, 213, 218 y DA 8ª y 15ª). Aunque se trata de reformas puntuales tienen un calado relevante, no solo desde el punto de vista del control económico-financiero de la respectiva entidad, sino por un claro reflejo del fortalecimiento de la Intervención local, que se traduce también, guste más o menos, en una conexión más estrecha con el Ministerio de Hacienda y Función Pública en cuanto a diversas fórmulas, principalmente mediante la remisión de información. No procede ahora ahondar en cada uno de los preceptos afectados, sino hacer una referencia genérica a los mismos para evidenciar que ninguno de ellos afecta a lo pretendido y demandado durante décadas, la financiación local, sino que despliega todos sus efectos en la función interventora y el refuerzo de su papel.

El contenido de algunos de estos artículos, en su formulación por la LRSAL, también fue objeto de impugnación ante el TC, concretamente el art. 213 por el que se regula el control interno. Como señala la Nota explicativa de la Reforma Local, elaborada por el Ministerio, "la LRSAL modificó el artículo 213 del TRLHL por el que se regula el control interno de las EELL, incluyendo dentro de la función de control financiero la auditoría de cuentas de las entidades que se determinen reglamentariamente, el mandato al Gobierno (a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) de establecer normas sobre los procedimientos, métodos e informes de control así como sobre el personal controlador. Se impone la obligación a cargo de los órganos interventores de las EELL de remisión anual a la Intervención General de los controles realizados, si bien quedando sujetos a las normas reglamentarias antes citadas que se aprueben. Sobre su contenido y alcance, la STC 111/2016, de 9 de junio, declaró constitucional ese precepto (FJ5), ya que, por un lado, entendía que "*el Estado está habilitado para configurar un régimen de controles internos de la actividad local destinado a proteger la integridad de los caudales públicos así como la legalidad, eficacia y eficiencia en su gestión"* y, por otro lado, la obligación de remisión de los informes de control no vulnera la garantía constitucional de la autonomía local". Sobre este control interno ya he tenido ocasión de pronunciarme de forma indirecta al abordar las modificaciones operadas por la LRSAL, recordando simplemente el reforzamiento del papel de la Intervención en los controles que desarrolla, así como la figura de los interventores.

Otro aspecto importante de la modificación a tener en cuenta es el contenido del art. 218 que regula un nuevo régimen jurídico de los "reparos", ahora configurado con el enunciado de "Informe sobre la resolución de discrepancias", donde el órgano interventor elevará informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el presidente de la EELL contrarias a los reparos efectuados, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos, fijando el modo de proceder y estableciendo la obligación de remisión de la información al Tribunal de Cuentas, produciéndose un control adicional *ad extra* de la entidad.

Aludir al nuevo art. 193 bis relativo a los "derechos de difícil o imposible recaudación", que fija la obligación de las EELL de informar al Ministerio y a su Pleno, u órgano equivalente, del resultado de la aplicación de los criterios determinantes de los derechos de difícil o imposible recaudación, considerados a efectos de calcular el remanente de tesorería y, además, que estos criterios deben responder a unos límites mínimos que se establecen en el artículo y se concretan en unos porcentajes que, en orden creciente según la antigüedad de los derechos pendientes de cobro, se deben aplicar sobre el importe mínimo de estos derechos.

Y por lo demás, la DA 8ª establece las especialidades del régimen foral vasco y un dato relevante y relacionado con lo visto anteriormente del coste efectivo de los servicios es la DA 15ª, que regula la "gestión integrada o coordinada de servicios" y prevé que cuando la diputación o entidad equivalente acredite en un informe que el acuerdo de dos o más municipios para la gestión integrada de todos los servicios municipales que sean coincidentes conlleva un ahorro de al menos el 10% respecto el coste efectivo total en el que incurría cada municipio por separado, el coeficiente de ponderación que resulte de aplicación a cada municipio de acuerdo con el artículo 124.1 TRLHL, se incrementará en 0,04. De la aplicación de esta regla no se podrá derivar, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 este cuerpo legal. Es decir,

fija una serie de criterios para una mejor gestión de los servicios obligatorios en determinadas circunstancias fijando unos coeficientes a tener en cuenta.

### 4.2. Necesaria modificación legislativa en profundidad de la Ley de Haciendas Locales

Cierto es que se modifican algunos preceptos del TRLHL, pero ni mucho menos afectan a las materias que todos estábamos esperando: el modelo de financiación local. Está claro que "abrir un melón" de esas dimensiones conlleva un proceso distinto y ya que se abre, abordar una compleja problemática tanto de financiación como de aplicación de criterios de estabilidad y sostenibilidad que se vienen exigiendo. Lo cierto es que para dar cumplimiento a las imposiciones europeas con reformar los mecanismos de control interno en los términos que se ha hecho se cumplió con las reclamaciones del momento, pero es evidente que no es suficiente.

La necesidad de la modificación del TRLRHL tiene, a mi juicio, que desarrollarse en varios ámbitos; por un lado desde la perspectiva de la necesaria financiación, y por otro, en la medida de adaptar la normativa de la LOEPSF, sin perjuicio de que lo que realmente habría que hacer es modificar esta última, si bien no se puede obviar el derecho positivo vigente.

En cuanto a la necesaria revisión del régimen de financiación, eterna reivindicación del mundo local, es preciso actuar de forma urgente sobre el mismo, no solo por su inconsistencia actual, sino por la necesaria mayor implicación de las CCAA en la contribución a las aportaciones de los EELL que es muy baja, en proporción a las transferencias del Estado, que tampoco son suficientes para atender todos los servicios que prestan los ayuntamientos por cuanto, como señalé, la mayor parte de financiación local proviene de sus propios impuestos. El actual panorama adolece de importantes asimetrías en la participación de otras AAPP, cuando son los ayuntamientos los que principalmente prestan la mayor parte de los servicios directos a los vecinos. La modificación competencial operada en la LBRL ha ido acompañada de limitaciones por los principios constitucionalmente establecidos en el art. 135 de la CE, pero no ha llevado aparejada una correlativa modificación de la forma de financiación a esos municipios para el correcto desenvolvimiento de su esfera de actuación. Esto desde luego tiene que tener su reflejo no solo en la legislación general de régimen local, o incluso en el resto de legislación estatal, sino especialmente en el TRLHL. Sobre este y otros aspectos me pronunciaré al final del capítulo al abordar la necesidad de actuar ante la realidad existente.

Por lo demás, y más allá de la necesaria modificación del TRLHL para dar una nueva regulación al ya tantas veces mentado sistema de financiación local, con especial referencia a la necesaria modificación de algunas figuras tributarias, hay otros aspectos que por coherencia normativa deben ser modificados. En este sentido, Corcuera Torres[310]

[310] CORCUERA TORRES, Amable: "*La necesaria adaptación de la normativa presupuestaria local a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".* VV.AA. Dir. CHICO DE LA CÁMARA, Pablo: "Aspectos de interés para una futura reforma de las Haciendas Locales". Págs. 461-491- Tiran lo Blanch. Valencia, 2019. Págs. 488-489.

señala que la publicación de la LOEPSF debería haber conllevado una reforma paralela de la legislación relativa al gasto público local, resultando especialmente necesaria no solo la adaptación del TRLHL en la esfera presupuestaria, sino también la publicación de un nuevo reglamento de desarrollo en esta materia, que refunda los dos actualmente existentes (uno de ellos sólo parcialmente vigente). De esta manera, se conseguiría un régimen unitario de todos los aspectos que forman parte del régimen presupuestario local, todo ello por evidentes razones de seguridad jurídica. Otro aspecto a reformar radica en que considera necesario que se incluyan dentro del ámbito subjetivo del presupuesto local todos aquellos entes sometidos a la obligación de estabilidad presupuestaria y cuyos estados de ingresos y gastos hoy día no forman parte del presupuesto general de la entidad local correspondiente, para de esa forma controlar eficazmente si se respetan los objetivos previstos en la LOEPSF. También resulta imprescindible que en la eventual reforma de la legislación presupuestaria local se incluyan y aclaren suficientemente los criterios utilizados en la LOEPSF para conocer cuándo un determinado ente local está sometidos a sus mandatos y cuando no. Es necesaria una regulación mucho más clara del destino del superávit presupuestario y su incorporación a los preceptos que el TRLHL dedica a la liquidación del presupuesto local, que es donde debe enmarcarse esta cuestión. También es preciso abordar los trámites vinculados a la elaboración del presupuesto local introducidos por la LOEPSF que no están contemplados en el esquema de la normativa presupuestaria del TRLHL y del RD 500/1990. La regla de gasto es un instrumento que está siendo objeto de muchísimas críticas por parte sobre todo de los gestores de las EELL cumplidoras, puesto que supone un límite a la posibilidad de llevar a cabo gastos, aunque exista una financiación específica para ello y la situación económica se encuentre saneada. Produce la acumulación, sin ninguna causa que lo justifique, de recursos no gastados y tampoco atiende a la situación económica particular de una determinada corporación local, por lo que debería eliminarse como mínimo en los casos de cumplimiento de la LOEPSF. También resultaría muy conveniente incorporar a los preceptos reguladores de la aprobación del presupuesto en el TRLHL la técnica de la enmienda constructiva, esto es, si supone un incremento de gastos debe proponerse una baja equivalente o la fuente de financiación de los mismos, acorde con la estabilidad presupuestaria; si la enmienda conlleva una disminución de ingresos, deberá aprobarse una minoración igual de los gastos. Sería muy deseable suprimir la consideración de la utilización del remanente de tesorería para financiar modificaciones como causa de inestabilidad. Urge, asimismo, incorporar a la normativa presupuestaria la regulación del Fondo de Contingencias, para establecer un régimen jurídico común, que vaya más allá de la regulación genérica que incluye la LOEPSF. Finalmente, debería aclararse el régimen jurídico del destino del superávit presupuestario y, en especial, la figura de las IFS que, junto a la regla de gasto, coarta de forma injustificada tanto la facultad de gasto, desde el punto de vista material y temporal, como la capacidad de prestación de servicios públicos que las EELL tienen atribuida en virtud de su autonomía financiera, más aún en el caso frecuente de que la EELL cumpla con la LOEPSF, esté pagando puntualmente a sus acreedores y no esté endeudada, razones que hacen que esta herramienta jurídica deba ser revisada y adaptada a las circunstancias concretas de cada entidad local.

Por todo esto y por muchas otras razones que seguro se me escapan del régimen de las haciendas locales, por su marcado carácter técnico-económico, es necesario abordar en profundidad una reforma del régimen de las haciendas locales en España a través, entre otros mecanismos, de la modificación en profundidad del TRLRHL o, incluso, en la

elaboración de un nuevo texto consolidado que unifique y actualice el sistema general establecido conforme a las demandas y situación real que se vive a día de hoy.

## 5. El denominado "gasto impropio" en el ejercicio de las competencias por los municipios

Retomando uno de los aspectos más controvertidos del régimen económico local español, al margen de la más o menos concreta delimitación competencial, el hecho práctico es que los ayuntamientos asumen un importante volumen de servicios que repercuten directamente en sus presupuestos, eso nadie lo cuestiona.

De este modo, si la financiación de cualquier actividad, materia o servicio, ya se considera de por sí una cuestión compleja, la misma adquiere un cariz especial cuando nos encontramos ante entes que necesitan una aportación externa a los mismos para poder desarrollar la mayor parte de sus competencias, especialmente aquellas que han sido delegadas o descentralizadas por otras Administraciones, aportación que no siempre se produce.

Esta, más allá de ser una cuestión baladí, constituye el origen de los mayores conflictos interadministrativos y de las mayores reivindicaciones en el marco del Pacto Local; ya se sabe que es España con el dinero no se bromea. Es por ello, que financiación local y desarrollo competencial son dos amigos (o enemigos) que necesariamente han de ir de la mano.

El diseño de la financiación local de 1988, reformada en 2002, no previó la expansión del gasto local para la prestación de estos denominados servicios impropios. Como consecuencia, la tendencia de los entes locales es a la insuficiencia financiera. Ya en el año 2007, la FEMP hizo un informe[311] sobre la situación de los ayuntamientos abordando la problemática del gasto impropio, que junto con otros estudios en la materia[312] constatan que 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. En este sentido no es difícil encontrar noticias de prensa[313] en la última década que ponen de manifiesto el alto volumen que el gasto en dichos servicios impropios supone en los respectivos presupuestos municipales. Así el Periódico de Extremadura (07/09/2008) resalta en sus titulares la "sobrecarga del presupuesto municipal", estableciendo que la seguridad, la cultura y la promoción social concentran las prestaciones que los ayuntamientos asumen sin tener su competencia. El Diario Córdoba, por su parte (02/10/2009) reza "El 35% del gasto municipal va destinado a servicios impropios", añadiendo que el Ayuntamiento dedica 11,8 millones de euros a atender asuntos que no son de su competencia. Los municipios españoles reclaman al

[311]Informe sobre la situación actual de los Ayuntamientos: carencias económicas y problemas de gestión. http://documentos.femp.es/files/11-618-fichero/La%20situaci%C3%B3n%20de%20los%20Ayuntamientos.pdf

[312] Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. VILALTA FERER, Maite (Dir.), MAS FONTCUBERTA, Daniel y SALINAS PEÑA, Paula. http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/754

[313] Referencias obtenidas de distintos periódicos digitales a los que se alude, así como en www.munimadrid.es

Gobierno que mantenga los ingresos por los impuestos del Estado. Y demoledora es la nota de prensa del Ayuntamiento de Madrid (26/10/2010) que titula: El ayuntamiento de Madrid gasta el 25% de su presupuesto en prestar servicios que no son suyos. Destina 1 de cada 4 euros a complementar o suplir obligaciones que corresponde al Estado o a la CCAA, añadiendo que el Ayuntamiento de Madrid se ha visto obligado en los últimos cuatro años a prestar a los ciudadanos servicios que la vigente legislación atribuye al Estado o a la CCAA. Un estudio de la Universidad de Barcelona concreta el coste que supone cubrir estas obligaciones que corresponde a otras Administraciones: un 25% del presupuesto municipal. El estudio traduce en cifras lo evidente: que no existe un sistema de financiación adecuado y suficiente para que el Ayuntamiento preste estos servicios, conocidos como "obligatorios" o "impropios".

Todas estas manifestaciones han ido *in crescendo* en los últimos años y, a día de hoy, sigue siendo la tónica habitual de las intervenciones en comisiones y plenos de numerosos ayuntamientos[314], habiendo sido igualmente trasladado al debate nacional. El problema, una vez más, radica en que además de existir una deficiente clarificación competencial, lo que no existe es una correlativa financiación. Es la "pescadilla que se muerde la cola", con el agravante de que cada vez son más las demandas ciudadanas para la prestación de nuevos servicios que no se encuadran en las materias objeto de regulación legal y menos los ingresos municipales. Es por ello necesario ahondar en el concepto de gasto impropio.

### 5.1 Noción de gasto impropio: prestación de servicios no obligatorios

Es habitual, al analizar esta materia, identificar el gasto no obligatorio con el gasto impropio y, a su vez, con las competencias impropias; pero esta identificación no se debe considerar tal en términos absolutos.

Retomando las consideraciones que Galán[315] hacía al abordar la conceptualización de las competencias impropias, una de las posibles acepciones que consideraba podía tener las competencias impropias era como gasto no necesario, si bien haciendo una serie de precisiones muy relevantes y que van asociadas al concepto de competencias locales obligatorias y voluntarias. Las primeras son las impuestas por el ordenamiento jurídico y consecuentemente, el gasto generado por dichas actividades debe considerarse como un "gasto necesario". Competencias locales voluntarias son, en cambio, aquellas cuyo ejercicio depende de la voluntad del ente local, esto es, de la decisión que libremente adopte. El ordenamiento jurídico se limita a prever la posibilidad del ejercicio, pero sin imponerlo. El gasto generado por su ejercicio puede reputarse como un "gasto no necesario" (voluntario o discrecional). En este sentido, esta distinción se analiza desde la perspectiva del gasto y no de la competencia, ya que el estudio –propio de economistas– de las competencias, su tipología y necesariedad o voluntariedad en su ejercicio, es tan solo instrumental para lo que constituye la finalidad principal: el examen pormenorizado

[314] En el caso del Ayuntamiento de Madrid, hubo 4 iniciativas de los grupos políticos municipales en las Comisiones del Área de Hacienda en los dos últimos años (14/12/2020; 12/07/2021; 14/02/2022 y 27/04/2021) aludiendo al régimen del gasto impropio, como se desprende de los distintos diarios de sesiones de las respectivas comisiones.

[315] GALÁN GALÁN Alfredo: "*La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias".* Ob. Cit. Págs. 71, 73 y 75.

del gasto y para ello parte de la base de que en el marco normativo regulador de las competencias municipales permite la distinción entre gasto obligatorio y no obligatorio. A esto hay que añadir lo ya señalado sobre el riesgo de confusión conceptual entre gasto no necesario y competencia impropia. No se trata de expresiones sinónimas. Hay gastos no necesarios (es decir, voluntarios) que no tienen su origen en una competencia impropia, en el sentido amplio de que tengan lugar como consecuencia de la concurrencia de algún supuesto calificable de anomalía competencial. Serán todos aquellos casos en los que el gasto se produce como resultado del ejercicio regular de una competencia voluntaria expresamente atribuida por el ente local o por el ordenamiento jurídico (por ejemplo, vías arts. 25.1 o 28 de la LBRL). Este matiz cambia un poco con la nueva regulación de la LBRL, pues al eliminarse esas cláusulas de supletoriedad y subsidiariedad, la separación de los conceptos se vuelve, a mi juicio, un poco más compleja. Por otro lado, hay que aludir también al riesgo de confusión conceptual entre el "gasto no necesario" y el "gasto de suplencia", ya que no todo gasto voluntario es el resultado de una actividad realizada por el municipio en sustitución de otra Administración. Porque, efectivamente, hay actividades que pueden voluntariamente decidir hacer, sin que el ordenamiento les imponga la obligación, en ejercicio de unas competencias que son propias del municipio y no de otra Administración.

Siguiendo un esquema parecido al señalado por Galán, abordan la conceptualización y clasificación del gasto impropia Armengol y Elías[316] al señalar que, a modo de resumen, los *gastos obligatorios* de los municipios son aquellos que tienen competencias asignadas. Dentro de este grupo hay dos tipos de gastos: en primer lugar, aquellos que son *obligatorios por ley* (artículo 26.1 de la LBRL) y, en segundo lugar, aquellos que son obligatorios porque así lo establece la *legislación sectorial* estatal y autonómica (artículo 25.2 de la LBRL). Aquellas actividades o servicios que no están citados en el artículo 26.1 y tampoco en la legislación sectorial estatal o autonómica (artículo 25.2) serán calificados como *servicios no obligatorios* (impropios) de los municipios. Así pues, los servicios o gastos no obligatorios son aquellos que no tienen competencias asignadas y que, a su vez, pueden ser de dos tipos: gastos supletorios y gastos discrecionales de los municipios. Los denominados *gastos supletorios* son servicios que prestan los municipios pero que, en realidad, correspondería prestar a otras administraciones (por ejemplo, las comunidades autónomas). Los ayuntamientos no tienen competencias legales asignadas en relación con este tipo de servicios o actividades, pero asumen la responsabilidad de dichos servicios para poder atender las demandas de los vecinos ya que el ayuntamiento es la administración más próxima al ciudadano. Además, el hecho de prestar estos servicios (que son básicamente, de tipo educativo, cultural, sanitario o que están relacionados con la vivienda) puede conllevar problemas de financiación para los municipios puesto que no disponen de financiación adecuada para estos gastos supletorios. El artículo 28 de la LRBRL regulaba el tema de los gastos supletorios cuando decía que "los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente". Además de los gastos supletorios, hay otro tipo de gastos no obligatorios (sin competencias legales asignadas). Se trata de los *gastos de tipo discrecional*. Son aquellas

[316] ARMENGOL ROSINÉS, M. Teresa y ELIAS PASCUAL, Emilio: "*EL gasto no obligatorio de los municipios: aspectos teóricos y aplicados"*. Ob. Cit. Págs. 4-5.

actividades decididas, de forma voluntaria, por los ayuntamientos en virtud de su autonomía y que, con frecuencia, se relacionan con decisiones de tipo político.

Sobre esta clasificación de los posibles gastos municipales, el esquema sería algo parecido al que realicé al analizar la clasificación de las competencias, teniendo en cuenta las modificaciones y contenido de los artículos 25 y 26 de la LBRL ya analizados, que reflejo en la siguiente tabla:

<table>
<tr><th colspan="4">GASTOS MUNICIPALES</th></tr>
<tr><td colspan="2">GASTOS OBLIGATORIOS<br><br>competencias fijadas en la LBRL</td><td colspan="2">GASTOS NO OBLIGATORIOS (IMPROPIOS)<br>competencias sin reconocimiento expreso en la LBRL</td></tr>
<tr><td>Gastos obligatorios de servicios obligatorios<br><br>Art. 26.1 LBRL</td><td>Gastos de materias objeto de competencia propia Art. 25.2LBRL</td><td>Gastos de SUPLENCIA</td><td>Gastos DISCRECIONALES</td></tr>
<tr><td>Atribución directa por la LBRL<br>⇩<br>Prestación obligatoria</td><td>Atribución por legislación sectorial (Estado y CCAA)<br>⇩<br>Prestación condicionada por el desarrollo legislativo sectorial</td><td>Le correspondería a otra AAPP</td><td>Por decisión del municipio</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia derivada de opiniones doctrinales analizadas

Por otro lado, y precisamente por lo ya analizado en el capítulo anterior al abordar el análisis de los presupuestos municipales en cuanto a la regulación del gasto impropio para llevar a una delimitación de las competencias impropias, y de la imposibilidad de la identidad económica y jurídica, no falta pronunciamientos más críticos como el de Velasco Caballero[317] que considera que la categoría empírica de "gasto no obligatorio" carece de casi toda relevancia jurídica. De un lado, que un gasto sea potestativo nada dice sobre su legitimidad ni sobre la existencia de competencia suficiente para disponer ese gasto. De otro lado, dado que el actual sistema de financiación municipal no descansa sobre la distinción entre actividades obligatorias y actividades potestativas, un mayor o menor nivel de gasto potestativo carece de consecuencias jurídicas inmediatas para los concretos ayuntamientos, concluyendo que la identificación del gasto no obligatorio apenas si tiene hoy relevancia meramente formal a la hora de identificar los programas de gasto en los presupuestos locales, conforme a la Orden EHA/3565/2008, de 3 de

[317] VELASCO CABALLERO, Francisco: *"Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales".* Ob. Cit. Pág. 31.

diciembre. Es evidente que esta es una manifestación propia de un jurista, que evidentemente comparto por lo ya analizado sobre la imposible identificación exacta de gasto y servicio en el esquema presupuestario actual, lo que va a abocar a que nunca, salvo que haya modificaciones legislativa, se pueda llegar a una delimitación exacta con los instrumentos de los que disponemos, siendo la mayor parte de los estudios económicos en la materia los que establecen la base para poder llegar a conclusiones prácticas. De ahí que en el presente estudio no me haya limitado exclusivamente a criterios presupuestarios, sino que lo haya complementado con otros parámetros de medición como son la voluntad ciudadana, los contratos y la voluntad política.

### 5.2 Clasificación funcional de los principales servicios que engloban el gasto impropio

La clasificación funcional de las materias y servicios que delimitan en un presupuesto municipal los gastos no obligatorios o gastos impropios, es la ya analizada en el capítulo anterior al abordar la perspectiva práctica del reflejo de las competencias impropias en los presupuestos municipales.

Dado que no pretende ser este un estudio técnico-económico, sino un estudio jurídico apoyado en datos económicos para su fundamentación y búsqueda de conclusiones y soluciones a los problemas planteados, y no procede reiterar el sistema de análisis utilizado y expuesto anteriormente, simplemente recordar que el parámetro a tener en cuenta por la mayor parte de los estudios realizados por economistas para abordar el gasto no obligatorio, es el establecido en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. La estructura se hace por áreas de gasto (AG), dentro de estas a la respectiva política de gasto (PG), y dentro de estos están los grupos de programas (GP) incluidos en estos los programas concretos (P). Dentro de estos parámetros, la forma de abordar los mismos es ver qué materias o servicios van más allá de las competencias estrictamente atribuidas a los municipios (entendiendo por tales las reconocidas en los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL) y cuánto representa respecto del total del gasto efectivamente realizado por el municipio. Añadir, como ya apunté, que no obstante la anterior clasificación, hay que señalar que esta estructura se puede desagregar más por los ayuntamientos, incluyendo subprogramas que delimitan de una forma más concreta el gasto, de conformidad con los establecido en el art.4 de la Orden y que delimitan de una forma más concreta su ámbito de actuación.

### 5.3 Reflejo real del gasto impropio de los municipios

La mayor problemática en la delimitación de lo que se han considerar gastos no obligatorios radica en el difícil encuadre que los distintos servicios prestados por los municipios tiene en la clasificación funcional de la Orden EHA/3565/2008. Efectivamente, el carácter multidisciplinar de los servicios y prestaciones a realizar, unido a la concurrencia en los mismos de actuaciones que se pueden considerar propias (por tener anclaje en los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL) con otros que se extralimitan de lo legalmente fijado, hace que un deslinde exacto sea complicado, así como la determinación de lo que cada gasto implica. A esto se une el carácter cambiante y dispar que los mismos

tienen, singulares en cada territorio y que no obedecen a idénticos criterios de delimitación. Y todo este entramado de difícil delimitación se completa con los distintos criterios que los economistas utilizan a la hora de aplicar el gasto impropio en función de cada grupo y/o programa de gasto. La falta de delimitación concreta de las competencias impropias, variantes en cada municipio, hace que la aplicación del gasto que supone su ejercicio sea igualmente difícil de delimitar.

En cualquier caso, y aplicando los criterios económicos de estructuración señalados, y en base a las argumentaciones ya analizadas a lo largo del estudio, voy a realizar un reflejo cuantificado de lo que supone el gasto impropio o no obligatorio en los presupuestos de 2021 de los ocho ayuntamientos españoles que estoy utilizando de base para la investigación. En el capítulo anterior focalicé el estudio en las materias concretas distribuidas en áreas y políticas de gasto, grupos de programas y programas (incluso subprogramas en algunos casos), y ahora se trata de aplicar el gasto realizado en cada una de esas subdivisiones. Sin perjuicio de no poder considerarlo como un estudio en detalle, por cuanto ocho ayuntamientos no supone una ratio de comparación que pueda entenderse, en criterios de igualdad, comparable con otros estudios económicos realizados, lo que pretendo es visibilizar la singularidad del mundo local, no solo sobre el importe al que puede ascender el gasto impropio en cada uno de ellos, sino la aplicabilidad diferenciada por municipios de cada una las partidas presupuestarias, es decir, la diversa aplicación que se hace en cada presupuesto y que hace que cada municipios sea distinto y tienda a las necesidades vecinales demandadas. Y aunque solo sea un segmento de la multiplicidad de presupuestos municipales existentes, también voy a abordar, dado que no hay estudios actualizados en la materia, si en los últimos años –principalmente desde la entrada en vigor de la LRSAL– ha habido un descenso en el gasto impropio como consecuencia de las medidas legislativas establecidas en la LBRL.

Ahora bien, y antes de analizar los datos concretos, tengo que hacer dos precisiones importantes. Una es que los datos que utilizo en este estudio son los datos de los presupuestos comunicados por los ayuntamientos y reflejados por el Ministerio de Hacienda; no se trata de los datos de las liquidaciones de los presupuestos, que es el dato que se suele plasmar en la mayor parte de los estudios realizados por economistas. La razón de la utilización de los datos presupuestarios es, por un lado, que no todos los ayuntamientos objeto de estudio han publicado sus liquidaciones presupuestarias de 2021 y, por otro, que en las liquidaciones no se puede ver de una forma tan desagregada los grupos de programas y programas para analizar en profundidad las materias o servicios sobre los que se aplica el gasto impropio. Es cierto que desde el punto de vista económico la liquidación del presupuesto da el fiel reflejo de lo efectivamente gastado, pues puede haber parte de los presupuestos inicialmente previstos que no haya sido ejecutado y previsiones sobre posibles gastos impropios que varíen al alza o a la baja. Sin embargo, como ya he comentado en varias ocasiones, no pretende ser este un estudio de estricto rigor económico sino de delimitación jurídica de las competencias, por lo que el acento lo quiero poner en la concreción de las posibles materias o servicios, enriqueciendo el estudio con datos económicos, aunque estos no sean todos lo estrictamente técnicos que debiesen.

La segunda precisión es que dada la estructura inamovible –aunque sí ampliable en subprogramas– de las áreas y políticas de gastos y dentro de estas, de los grupos de programas y programas fijados en la Orden EHA/3565/2008 como de obligado

cumplimiento por los municipios en la elaboración de sus presupuestos, hay varios grupos de programas donde convergen gastos propios u obligatorios e impropios o no obligatorios. Es el caso, por ejemplo, de la protección civil, la asistencia social primaria, la protección de la salubridad pública o los equipamientos y actividades culturales. Son todas materias objeto de competencia propia de los municipios al amparo del art. 25.2 de la LBRL, incluso servicios obligatorios del art. 26.1 (caso de la protección civil y parcialmente la asistencia social primaria), pero que el desembolso que hacen en algunos casos los ayuntamientos va más allá de lo que estrictamente pudiera derivarse por imperativo legal, precisamente por la existencia de demanda ciudadana. Sin embargo, por ese encorsetado sistema fijado por la Orden, no es posible una mayor delimitación de cada una de las funciones concretas a las que se aplica el gasto, por lo que la estimación de las misma ha de ser aproximativa. Por ello, los datos relativos a estos grupos los identifico en rojo en las tablas siguientes, porque no se trata de gastos exclusivamente impropios sino solo parcialmente. Para su cómputo global voy a tener en cuenta, únicamente, un 30%[318] de los mismos y de ese modo voy a totalizar los gastos impropios en dos grupos: los totalmente impropios (excluyendo los señalados en rojo por ser concurrentes) y los impropios compartidos, a lo que sobre el global anterior, añado el 30% del gasto en los grupos de programas señalados.

Por lo demás, la consideración de determinados grupos de programas o programas como propios de competencias no obligatorias, son evidentemente coincidentes con el análisis realizado en el capítulo anterior; es decir, una vez hecha la depuración de la materias y servicios objeto de posibles competencias impropias (lo que en términos económicos y presupuestario se denomina grupos de programas y programas), ahora se trata de aplicar el gasto que los ayuntamientos han presupuestado para los mismos, insistiendo en el matiz de tratarse de importes presupuestados y no efectivamente liquidados. Asimismo, no diferencio entre gasto no obligatorio por suplencia o discrecional, según la clasificación antes analizada, por cuanto lo que pretendo es obtener una cifra global de lo que dicho gasto supone, sin perjuicio de los matices que una u otra concepción pueden tener.

Realizadas las anteriores precisiones, paso a abordar los datos económicos. En cuanto a los importes globales del presupuesto de gasto de 2021 de los ocho ayuntamientos objeto de estudio ascienden a:

| MUNICIPIO | PRESUPUESTO EJERCICIO 2021 |
|---|---|
| MADRID | 5.416.927.911,00 |
| BARCELONA | 3.253.262.361,40 |
| MÁLAGA | 710.187.079,61 |
| CÓRDOBA | 342.288.561,30 |
| VÉLEZ-MALÁGA | 96.927.917,88 |
| DENIA | 66.509.370,28 |
| VILLARTA DE SAN JUAN | 1.923.925,00 |
| LUQUE | 4.237.553,41 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en el Ministerio de Hacienda y Función Pública https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2021/Publicacion.aspx

[318] El utilizar el criterio del 30% obedece a la media aproximada de los gastos impropios por subfunciones del Ayuntamiento de Madrid en esos programas, donde en el caso de protección civil es el 26% y en asistencia social primaria es un 34%.

Para el análisis de los gastos impropios reflejados en los presupuestos, voy a realizar un estudio "pareado" de los ayuntamientos que se asimilan por características de población, aunque se verá que son dispares en políticas de aplicación de gasto.

| **CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DE GASTOS que implican SERVICIOS IMPROPIOS** | **TOTAL GASTO IMPROPIO** PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO DE **MADRID** | **TOTAL GASTO IMPROPIO** PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO DE **BARCELONA** |
|---|---|---|
| **1 SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS** | | |
| **13 SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA** | | |
| 130 Administración general de la seguridad y protección civil | 116.561.218,00 | 9.544.266,19 |
| 132 Seguridad y orden público | 400.260.818,00 | 204.083.061,17 |
| 135 Protección civil | 74.050.377,00 | 636.274,01 |
| **15 VIVIENDA Y URBANISMO** | | |
| 152 Vivienda | 194.015.333,00 | 25.301.598,41 |
| 15220 Conservación y rehabilitación vivienda | 74.614.056,00 | 9.953.712,44 |
| **2 ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL** | | |
| **23 SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL** | | |
| 231 Asistencia social primaria | 583.302.824,00 | 361.603.794,36 |
| **24 FOMENTO DEL EMPLEO** | | |
| 241 Fomento del empleo | 33.370.005,00 | 0 |
| **3 PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE** | | |
| **31 SANIDAD** | | |
| 311 Protección de la salubridad pública | 12.021.991,00 | 22.090.039,34 |
| **32 EDUCACIÓN** | | |
| 323 Func. centros ens. preescolar, primaria y especial | 117.618.846,00 | 99.088.274,67 |
| 326 Servicios complementarios de educación | 23.474.624,00 | 29.351.460,60 |
| **33 CULTURA** | | |
| 330 Administración general de cultura | 73.675.256,00 | 36.782.811,47 |
| 333 Equipamiento culturales y museos | 12.105.025,00 | 76.507.017,99 |
| 334 Promoción cultural | 56.624.752,00 | 21.892.637,73 |
| 336 Protección y gest. patrimonio histórico artístico | 12.533.010,00 | 211.486.60 |
| 338 Fiestas populares y festejos | 0 | 0 |
| **4 ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** | | |

| | | |
|---|---|---|
| **41 AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA** | 0 | 0 |
| **42 INDUSTRIA Y ENERGÍA** | 0 | 0 |
| **43 COMERCIO, TURISMO Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS** | | |
| 430 Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas | 0 | 0 |
| 431 Comercio | 16.176.690,00 | 21.061.700,00 |
| 433 Desarrollo empresarial | 29.072.384,00 | 56.218.605,88 |
| 439 Otras actuaciones sectoriales | 0 | 0 |
| **46 INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN** | | |
| 462 Inves. y estudios relac. con los serv. públicos | 7.324.626,00 | 0 |
| 463 Inves. científica, técnica y aplicada | 0 | 1.568.194,36 |
| **49 OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** | | |
| 491 Sociedad de la información | 2.594.513,00 | 42.138.468,63 |
| 492 Gestión del conocimiento | 0 | 0 |
| 493 Protección de consumidores y usuarios | 9.364.338,00 | 2.326.497,88 |
| Importe **exclusivamente** gasto impropio | 976.105.195,00 | 539.813.310,80 |
| **30%** gastos compartidos propios e impropios | 239.412.430,50 (total798.041.435,00) | 141.114.417,56 (total470.381.391,89) |
| TOTAL | 1.215.517.625,50 | 680.927.728,36 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del presupuesto según la clasificación por programas F.1.1.6 publicado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2021/Publicacion.aspx

La segunda tabla contempla los municipios de Málaga y Córdoba:

| **CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DE GASTOS que implican SERVICIOS IMPROPIOS** | **TOTAL GASTO IMPROPIO** PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO DE **MÁLAGA** | **TOTAL GASTO IMPROPIO** PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO DE **CÓRDOBA** |
|---|---|---|
| **1 SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS** | | |
| **13 SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA** | | |
| 130 Administración general de la seguridad y protección civil | 0 | 439.330,13 |
| 132 Seguridad y orden público | 64.441.799,62 | 20.023.540,16 |
| 135 Protección civil | 875.998,03 | 216.284,31 |
| **15 VIVIENDA Y URBANISMO** | | |
| 152 Vivienda | 25.001.071,17 | 2.362.000,00 |
| 15220 Conservación y rehabilitación vivienda | 25.001.071,17 | 2.362.000,00 |

| | | |
|---|---|---|
| **2 ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL** | | |
| **23 SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL** | | |
| 231 Asistencia social primaria | 76.471.720,79 | 46.163.545,67 |
| **24 FOMENTO DEL EMPLEO** | | |
| 241 Fomento del empleo | 4.584.070,29 | 3.301.000,01 |
| **3 PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE** | | |
| **31 SANIDAD** | | |
| 311 Protección de la salubridad pública | 3.310.205,33 | 98.130,87 |
| **32 EDUCACIÓN** | | |
| 323 Func. centros ens. preescolar, primaria y especial | 7.483.787,91 | 5.659.387,95 |
| 326 Servicios complementarios de educación | 15.067.461,18 | 0 |
| **33 CULTURA** | | |
| 330 Administración general de cultura | 1.700.435,55 | 26.000 |
| 333 Equipamiento culturales y museos | 22.052.460,04 | 1.758.900,42 |
| 334 Promoción cultural | 7.375.196,19 | 10.907.735,34 |
| 336 Protección y gest. patrimonio hco- artísti | 1.454.393,77 | 201.950,00 |
| 338 Fiestas populares y festejos | 5.653.283,13 | 2.691.321,13 |
| **4 ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** | | |
| **41 AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA** | 0 | 0 |
| **42 INDUSTRIA Y ENERGÍA** | 730.459,86 | 0 |
| **43 COMERCIO, TURISMO Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS** | | |
| 430 Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas | 3.009.732,57 | 0 |
| 431 Comercio | 4.528.057,78 | 2.826.382,63 |
| 433 Desarrollo empresarial | 12.300.512,58 | 90.000,00 |
| 439 Otras actuaciones sectoriales | 0 | 4.391.180,57 |
| **46 INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN** | | |
| 462 Inves. y estudios relac. con los serv. públicos | 0 | 0 |
| 463 Inves. científica, técnica y aplicada | 0 | 0 |
| **49 OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** | | |
| 491 Sociedad de la información | 2.362.160,95 | 2.026.057,33 |
| 492 Gestión del conocimiento | 2.740.307,27 | 50.000,00 |
| 493 Protección de consumidores y usuarios | 278.718,34 | 445.100,96 |
| Importe **exclusivamente** gasto impropio | 123.659.812,28 | 55.001.656,08 |
| **30%** gastos compartidos propios e impropios | 31.716.035,02 (total105.720.116,76) | 14.602.857,42 (total 48.676.191,40) |
| TOTAL | 155.375.847,31 | 69.604.513,50 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del presupuesto según la clasificación por programas F.1.1.6 publicado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2021/Publicacion.aspx

El tercer bloque lo componen Vélez-Málaga y Denia:

| **CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DE GASTOS que implican SERVICIOS IMPROPIOS** | **TOTAL GASTO IMPROPIO** PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO **DE VÉLEZ-MÁLAGA** | **TOTAL GASTO IMPROPIO** PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO DE **DENIA** |
|---|---|---|
| **1 SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS** | | |
| **13 SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA** | | |
| 130 Administración general de la seguridad y protección civil | 148.000 | 1.430.200,78 |
| 132 Seguridad y orden público | 7.590.380,76 | 5.917.680,02 |
| 135 Protección civil | 209.626,62 | 216.284,31 |
| **15 VIVIENDA Y URBANISMO** | | |
| 152 Vivienda | 0 | 0 |
| 15220 Conservación y rehabilitación vivienda | 0 | 0 |
| **2 ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL** | | |
| **23 SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL** | | |
| 231 Asistencia social primaria | 14.165.863,85 | 6.147.330,28 |
| **24 FOMENTO DEL EMPLEO** | | |
| 241 Fomento del empleo | 834.423,20 | 421.808,28 |
| **3 PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE** | | |
| **31 SANIDAD** | | |
| 311 Protección de la salubridad pública | 89.580,40 | 104.000,00 |
| **32 EDUCACIÓN** | | |
| 323 Func. centros ens. preescolar, primaria y especial | 1.879.531,37 | 0 |
| 326 Servicios complementarios de educación | 545.312,61 | 0 |
| **33 CULTURA** | | |
| 330 Administración general de cultura | 1.700.435,55 | 0 |
| 333 Equipamiento culturales y museos | 164.157,63 | 0 |
| 334 Promoción cultural | 1.243.807,89 | 1.164.055,20 |
| 336 Protección y gest. patrimonio histórico artístico | 241.407,44 | 1.110.579,98 |
| 338 Fiestas populares y festejos | 501.755,69 | 1.848.709,87 |
| **4 ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** | | |
| **41 AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA** | 193.479,27 | 45.900 |

| | | |
|---|---|---|
| **42 INDUSTRIA Y ENERGÍA** | 730.459,86 | 0 |
| **43 COMERCIO, TURISMO Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS** | | |
| 430 Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas | 1.050.441,04 | 543.653,00 |
| 431 Comercio | 5.500,00 | 262.316,77 |
| 433 Desarrollo empresarial | 81.573,45 | 0 |
| 439 Otras actuaciones sectoriales | 0 | 1.033.883,32 |
| **46 INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN** | | |
| 462 Inves. y estudios relac. con los serv. públicos | 0 | 0 |
| 463 Inves. científica, técnica y aplicada | 0 | 0 |
| **49 OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** | | |
| 491 Sociedad de la información | 0 | 0 |
| 492 Gestión del conocimiento | 0 | 0 |
| 493 Protección de consumidores y usuarios | 650,00 | 35.989,34 |
| Importe **exclusivamente** gasto impropio | 15.696.717,00 | 12.384.575,78 |
| **30%** gastos compartidos propios e impropios | 4.703.900,86 (total 15.679.669,54) | 2.369.344,61 total7.897.815,37 |
| TOTAL | 20.400.617,86 | 14.753.920,39 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del presupuesto según la clasificación por programas F.1.1.6 publicado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2021/Publicacion.aspx

Y los últimos:

| **CLASIFICACIÓN POR PROGRAMAS DE GASTOS que implican SERVICIOS IMPROPIOS** | **TOTAL GASTO IMPROPIO** PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO **VILLARTA DE SAN JUAN** | **TOTAL GASTO IMPROPIO** PRESUPUESTO 2021 AYUNTAMIENTO DE **LUQUE** |
|---|---|---|
| **1 SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS** | | |
| **13 SEGURIDAD Y MOVILIDAD CIUDADANA** | | |
| 130 Administración general de la seguridad y protección civil | 0 | 387.000,00 |
| 132 Seguridad y orden público | 171.872,51 | 5.000,00 |
| 135 Protección civil | 0 | 0 |
| **15 VIVIENDA Y URBANISMO** | | |
| 152 Vivienda | 0 | 30.000,00 |
| 15220 Conservación y rehabilitación vivienda | 0 | 30.000,00 |
| **2 ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL** | | |

| | | |
|---|---|---|
| **23 SERVICIOS SOCIALES Y PROMOCIÓN SOCIAL** | | |
| 231 Asistencia social primaria | 224.876,61 | 207.000,00 |
| **24 FOMENTO DEL EMPLEO** | | |
| 241 Fomento del empleo | 0 | 4.000,00 |
| **3 PRODUCCIÓN BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE** | | |
| **31 SANIDAD** | | |
| 311 Protección de la salubridad pública | 0 | 0 |
| **32 EDUCACIÓN** | | |
| 323 Func. centros ens. preescolar, primaria y especial | 201.087,81 | 0 |
| 326 Servicios complementarios de educación | 0 | 35.000,00 |
| **33 CULTURA** | | |
| 330 Administración general de cultura | 0 | 667.000,00 |
| 333 Equipamiento culturales y museos | 0 | 0 |
| 334 Promoción cultural | 0 | 0 |
| 336 Protección y gest. patrimonio histórico artístico | 0 | 380.000,00 |
| 338 Fiestas populares y festejos | 106.000,00 | 0 |
| **4 ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** | | |
| **41 AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA** | 0 | 95.000,00 |
| **42 INDUSTRIA Y ENERGÍA** | 0 | 0 |
| **43 COMERCIO, TURISMO Y PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS** | | |
| 430 Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas | 0 | 161.500,00 |
| 431 Comercio | 0 | 85.000,00 |
| 433 Desarrollo empresarial | 0 | 45.000,00 |
| 439 Otras actuaciones sectoriales | 0 | 0 |
| **46 INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN** | | |
| 462 Inves. y estudios relac. con los serv. públicos | 0 | 0 |
| 463 Inves. científica, técnica y aplicada | 0 | 0 |
| **49 OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO** | | |
| 491 Sociedad de la información | 0 | 0 |
| 492 Gestión del conocimiento | 0 | 0 |
| 493 Protección de consumidores y usuarios | 0 | 0 |
| Importe **exclusivamente** gasto impropio | 478.960,32 | 1.507.500,00 |
| **30%** gastos compartidos propios e impropios | 67.462,98 (total 224.876,61) | 178.200,00 (total 594.000,00) |
| TOTAL | 546.423,30 | 1.685.700,00 |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del presupuesto según la clasificación por programas F.1.1.6 publicado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2021/Publicacion.aspx

Totalizados los importes, ahora hay que ver lo que supone dentro del presupuesto global de cada municipio. El resultado se refleja en la siguiente tabla:

| MUNICIPIO | PRESUPUESTO EJERCICIO 2021 | TOTAL GASTO IMPROPIO | % GASTO IMPROPIO |
|---|---|---|---|
| MADRID | 5.416.927.911,00 | 1.215.517.625,50 | 22,44% |
| BARCELONA | 3.253.262.361,40 | 680.927.728,36 | 20,94% |
| MÁLAGA | 710.187.079,61 | 155.375.847,31 | 21,88% |
| CÓRDOBA | 342.288.561,30 | 69.604.513,50 | 20,34% |
| VÉLEZ-MALÁGA | 96.927.917,88 | 20.400.617,86 | 21,05% |
| DENIA | 66.509.370,28 | 14.753.920,39 | 22,18% |
| VILLARTA DE SAN JUAN | 1.923.925,00 | 546.423,30 | 28,40% |
| LUQUE | 4.237.553,41 | 1.685.700,00 | 39,70% |
| Porcentaje medio | | | 24,62% |

Fuente: elaboración propia

Los porcentajes desde luego revelan un dato importe, no solo asociado al alto volumen de gasto impropio sino al aumento considerable que implica en los dos municipios de menor población. Y dentro de los dos, Villarta de San Juan y Luque, la diferencia del porcentaje radica en el destino del gasto que realiza cada municipio, el primero centrado en la educación y fiestas populares y el segundo en el comercio y desarrollo empresarial, agricultura y cultura. En cambio, en los grandes municipios son los servicios sociales los que acaparan la mayor parte del gasto impropio. Es cierto la diferencia considerable en porcentajes entre el 20,34% de Córdoba y el 39,70% de Luque. Pero la combinación del porcentaje medio de los municipios de distinta población, incluso dispares entre los que tienen población similar, hace que el criterio de medición abarque la pluralidad municipal existente.

Para saber si ese porcentaje ha ido en aumento, con las salvedades ya realizadas, para valorar si desde la entrada en vigor de las modificaciones legislativas y las pretensiones racionalizadoras y de eficiencia y sostenibilidad focalizadas en las competencias impropias y el gasto que supone para los municipios, podemos utilizar como criterio comparativo varios de los últimos estudios económicos realizados. Por un lado, quiero destacar los datos obtenidos del estudio de Armengol y Elías[319] donde aluden a cifras resultantes de otros estudios económicos realizados y señalan que en el trabajo más reciente de Vilalta (2011) y relativo al período 2003-2009, se concluye que los municipios catalanes liquidaron un volumen medio de gasto no obligatorio de 301,05 euros por habitante, lo que supone un 26,1% del total de gasto liquidado. También citan estos autores el trabajo de Tránchez[320], quien estudia el gasto no obligatorio de los municipios de las comunidades de Madrid, Cataluña y Andalucía durante el período 2004-2007. El indicador de gasto no obligatorio sobre el total de gasto presenta valores del 11,2% en Madrid, 15,5% en Cataluña y 13,1% en Andalucía. Las conclusiones a los que llegan estos autores, basados en los mismos aspectos metodológicos de los informes señalados,

[319] ARMENGOL ROSINÉS, M. Teresa y ELIAS PASCUAL, Emilio: "*El gasto no obligatorio de los municipios: aspectos teóricos y aplicados".* Ob. Cit. Pág. 7, 8 y 23.
[320] TRANCHEZ, J.M.: "*Los gastos no obligatorios en los municipios de Madrid, Cataluña y Andalucía".* Documentos de Trabajo del Instituto de Estudios Fiscales, 25. Págs. 1-39.

es que el estudio realizado para el caso de un ayuntamiento de más de cien mil habitantes muestra que en el período 2008-2011 dicho ayuntamiento liquidó una media anual de gasto no obligatorio que representa el 22,66% sobre el gasto total liquidado representado a su vez una media de 296,47 euros por habitante. El destino de dicho gasto no obligatorio en todo el período analizado se ha centrado principalmente en las funciones de educación, cultura y promoción social. En términos de la clasificación económica del presupuesto y en el período analizado, el 98% del total del gasto no obligatorio se destina al gasto corriente, es decir a gastos de personal y gastos en bienes y servicios.

Por otro lado, el Instituto de Estudios Fiscales[321] analiza la evolución de los gastos sobre competencias impropias entre los años 2003 y 2011, diferenciando los municipios de menos de 20.000 habitantes y de más de dicha población, variando el porcentaje del mismo donde el gasto destinado por una competencia no obligatoria en los municipios inferiores a 20.000 habitantes es siempre inferior al gasto liquidado por la misma competencia para los municipios superiores a 20.000 habitantes durante el periodo 2003-2011. Sobre este matiz precisar que en los estudios de Vilalta se advierte que si fraccionamos más las estructuras poblacionales, son los municipios de menos de 5.000 habitantes los que realizan un gasto no obligatorio por habitante más elevado, ya que son también los que tienen un marco de no obligatoriedad más alto. Asimismo, analiza el gasto individualizando de determinadas competencias impropias como son los servicios sociales y las artes escénicas, fiestas populares y promoción cultural, donde las primeras suponen el 42% del gasto impropio y las actividades culturales el 25%. Advertir que todos estos estudios son anteriores a las modificaciones de los arts. 25.2 y 26.1 de la LBRL, lo que implica excluir del ámbito competencial propio las materias de sanidad, educación y servicios sociales, que implican un alto porcentaje del gasto impropio.

De lo anteriores estudios, y haciendo un redondeo porcentual, se entiende que el gasto medio no obligatorio –con las salvedades propias del tamaño de cada municipio– en el período 2008-2011 asciende a un 22% aproximadamente[322]. De los datos obtenidos de los presupuestos de 2021 de los ocho ayuntamientos objeto de estudio, el porcentaje medio de gasto impropio asciende casi a un 25%. Es decir, que no solo las modificaciones legislativas no han supuesto una reducción del gasto impropio, sino que se puede considerar, en términos globales, que ha habido en los últimos años un aumento del mismo. Este es un reflejo más de la necesaria intervención no solo en el régimen de financiación, sino en el régimen competencial general, donde es evidente que las modificaciones legislativas no han ayudado a la finalidad a la que supuestamente servían.

[321] RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús. y ROMERA JIMENEZ, Oscar: "*Un estudio sobre gasto impropio en la Administración local española".* Ob. Cit. Pág. 25.

[322] Otro estudio como el realizado por Maite Vilalta (*Informe sobre financiación local: Los servicios prestados por los municipios españoles: Una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos*- Fundación Democracia y Gobierno Local*)*, analizó que los municipios de Cataluña destinaron durante el período 2000-2005 una media de 247,37 euros por habitante a partidas de gasto no obligatorio. Ello supone el 30,5% del total de gasto liquidado. El volumen de gasto no obligatorio por habitante ha ido aumentando a lo largo del período analizado (en euros corrientes): de 216, 30 euros por habitante el año 2000 se ha pasado a 273,54 el año 2005. El peso que el gasto no obligatorio supone en relación al total oscila, a lo largo del período, entre el 33,3% correspondiente al año 2001 y el 28,9% del año 2002.

### 5.4 Vías de financiación del gasto no obligatorio

Para concluir con este tema, hay que volver a una de las problemáticas que encarna el estudio y desarrollo de las competencias municipales, especialmente las impropias y es su financiación. Indefectiblemente va asociado al sistema de financiación local general, pero de una forma más particular por cuanto su régimen de financiación es más complejo ya que el carácter voluntario de las competencias impropias implica que el municipio debe financiar el servicio o actividad que conlleve el ejercicio de la competencia asumida sin ayuda de otra AAPP, lo que en el actual sistema de financiación local supone un verdadero reto. La actual redacción del art. 7.4 de la LBRL prevé los requisitos para su ejercicio, pero en lo que a la financiación se refiere, únicamente alude a no poner en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal, pero calla en cuanto a la vía de ingresos para llevarlas a cabo.

De hecho, esta manifestación que no se desprende de la LBRL la podemos ver, sin embargo, en la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, donde en el art. 14.12 alude expresamente a la financiación de las competencias impropias al señalar que "la financiación de este tipo de competencias derivadas de la cláusula general corresponderá en exclusiva al municipio que decida poner en marcha la actividad, prestación o servicio, salvo que así se prevea en una ley o, excepcionalmente, con los requisitos y exigencias recogidos en la presente ley, sea objeto de financiación por parte de alguna institución pública". Es decir, que fija como regla general la asunción de la financiación –por sus medios– del municipio que voluntariamente desee ejercer competencias impropias si bien prevé que la financiación se fije por ley u opere a través de una institución pública.

Por lo demás, tradicionalmente ha existido algún estudio económico en la materia relativo a la financiación de los servicios no obligatorios, como el realizado por Maite Vilalta[323], que identifica tres vías directamente vinculadas a la financiación de los servicios no obligatorios. Son las siguientes:

– *Las tasas y precios públicos*: en este caso se trata de comprobar si los municipios han establecido algún sistema de pago por parte de los ciudadanos a cambio de la prestación, por parte de su ayuntamiento, de alguno de los servicios identificados como no obligatorios. Por ejemplo, se trata de comprobar en qué medida servicios como las guarderías, las residencias para la tercera edad o los museos, se financian a través de una tasa o un precio público.

– *Las transferencias*: en este caso se trata de comprobar si los ayuntamientos reciben recursos procedentes de otras Administraciones vinculados a la prestación de un determinado servicio no obligatorio. Y en caso de ser así, se trata de comprobar la naturaleza económica de dichas transferencias (corrientes o de capital) y la procedencia (Estado, CCAA, diputaciones, otras Administraciones).

– *Otras fuentes de financiación*: además de las tasas y los precios públicos y de las transferencias, pueden existir otras fuentes también vinculadas específicamente a la financiación de los servicios prestados de forma no obligatoria, pero de un carácter más

[323] VILALTA FERRER, Maite: *"Los servicios prestados por los municipios españoles: una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos".* Fundación Democracia y Gobierno Local. D+I. Págs. 97-128. Dentro del Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007. Año 2010. https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/603?show=full Págs. 117-118.

excepcional, como pueden ser los ingresos patrimoniales o la enajenación de inversiones reales y el endeudamiento. El volumen de gasto no obligatorio que no es financiado a través de alguna/s de estas tres vías es el que se cubre con las fuentes de ingresos que constituyen los pilares del modelo de financiación local: los tributos y las subvenciones incondicionadas que reciben los municipios. Se trata pues de recursos incondicionados y, por tanto, este carácter de incondicionalidad que permite que puedan ser destinados a financiar cualquier tipo de gasto (obligatorio o no obligatorio), hace imposible saber que parte de estos recursos ha podido ser utilizada para financiar el gasto no obligatorio de los municipios. Sobre el estudio que sobre varios municipios realiza esta autora, concluye que de estas vías de financiación destacan las transferencias procedentes de otras Administraciones (suponen un 62,2%). Las tasas y los precios públicos pagados por los usuarios de los servicios no obligatorios suponen el 29,1% del total de la financiación "específica" del gasto no obligatorio. La financiación obtenida a través de fuentes directamente vinculadas a este gasto supone el 27,4%, es decir, sólo se ha podido identificar de dónde procede el 27,4% de la financiación del gasto no obligatorio de los ayuntamientos catalanes.

Las anteriores conclusiones ponen de manifiesto la difícil concreción de la vía de financiación del gasto no obligatorio, una materia que junto con el régimen de financiación general debe ser abordado.

Para finalizar, por llamativo y aclaratorio traer a colación el art. 43 de la Ley extremeña antes mentada que prevé que "con carácter general, la financiación de los municipios y del resto de EELL tendrá carácter incondicionado, y que de acuerdo con lo establecido en la CEAL, el establecimiento de mecanismos de financiación condicionada solo podrá adoptarse de manera excepcional cuando así se prevea expresamente en una disposición normativa", añadiendo en el art. 44, relativo al régimen de nuevas competencias y servicios municipales, la previsión expresa a que "las leyes sectoriales que concreten las competencias propias municipales o complementen las materias y funciones allí establecidas, deberán determinar, en todo caso, los medios de financiación necesarios a través de los cuales los ayuntamientos podrán hacer frente a las actividades, servicios o prestaciones que tales leyes recojan. La asunción efectiva de las facultades de fomento o de gestión de esas competencias por parte de los municipios mediante su reconocimiento expreso en leyes sectoriales deberá comportar correlativamente la reestructuración administrativa y de gasto afectado por esa competencia de la Administración de la Junta de Extremadura". Es decir, establece la necesaria financiación para el desarrollo competencial, extremo que no ocurre en la legislación básica, que sólo centra su atención en que el ejercicio de tales competencias no ponga en peligro la sostenibilidad de la hacienda local.

Ahora bien, es el común sentir, principalmente de los sectores económicos, que la financiación de las competencias asumidas al margen de la obligación legalmente impuesta, es decir, al margen de lo establecido en los arts. 25.1 y 26.1 de la LBRL, debe ser financiado por el propio municipio. Pero este planteamiento que pudiera tener alguna lógica desde el punto de vista económico, no la tiene a mi juicio desde el punto de vista legal o real, por cuanto el problema radica en la falta del reconocimiento expreso de esas competencias como propias por ley a los municipios, que son los que efectivamente las van a prestar. Cualquier otro planteamiento teórico se escapa de la realidad imperante en el mundo local y volvería a llevarnos a la misma situación en la que nos encontramos tras

décadas cuestionada: una regulación legal de las competencias municipales que no se adapta a la realidad demanda por los ciudadanos.

## 6. Necesidad de actuar ante la realidad existente

La situación de la financiación municipal es una situación insostenible desde hace muchos años que de forma cada vez más agudizada soportan los ayuntamientos españoles.

Es cierto que puede interpretarse que ha habido intenciones de reaccionar ante una realidad patente; ya analicé como todos los programas de los grupos políticos de las últimas elecciones, de una manera más o menos incisiva, aludían a la necesaria revisión y regulación del régimen de financiación local, pero lo cierto es que iniciativa legislativa no hay ninguna a día de hoy.

Desde el punto de vista del Gobierno, traer a colación el Informe de julio de 2017 de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local[324] que tiene un contenido amplio, en el que se analiza la dimensión de la Administración local en España, los principios que deberían informar la inserción de las entidades locales en el conjunto de las Administraciones públicas así como los principios de disciplina presupuestaria, la situación de cada una de las figuras tributarias (impuestos, tasas y contribuciones especiales) y las propuestas para su reforma bien en aspectos determinados, bien de forma más amplia, y la revisión de la organización administrativa y procedimental. Asimismo, se ha analizado el sistema de transferencias, los problemas actuales y propuestas de reforma, incluyendo un análisis sucinto de la financiación del transporte público.

Dentro de esas propuestas de reforma, cabe destacar como aspectos que pueden afectar forma directa a la esfera competencial quiere destacar lo siguiente:

- La Comisión considera imprescindible una clarificación del ámbito competencial de las EELL, que debiera partir del análisis de la situación actual con el objetivo de identificar medidas que den respuesta a las posibles tensiones financieras existentes.
- En la práctica, respecto a las competencias efectivamente asumidas por EELL, y en el ámbito de los denominados "gastos impropios", se detectan tres tipos de situaciones: a) competencias de otras Administraciones públicas delegadas y financiadas adecuadamente; b) competencias inicialmente delegadas y con financiación insuficiente; c) competencias asumidas voluntariamente fuera del ámbito competencial obligatorio.
  A juicio de la Comisión, las encuadradas en el grupo a) no suponen especiales problemas y las del grupo c) deberían ser financiadas con cargo a los propios recursos de la entidad local correspondiente. Sin embargo, las situaciones descritas en el grupo b) suponen gastos de suplencia a los que debería darse respuesta concreta. A efectos la Comisión propone dos soluciones: a) corrección de servicios concretos mediante financiación condicionada, esto es, mediante transferencias de la administración responsable de la insuficiencia

[324] https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/Reforma_SFL.aspx

(fundamentalmente CCAA) y b) derivación hacia financiación general incondicionada, esto es, vía Participación en Ingresos de las Comunidades Autónomas (PICAs). En cualquier caso, la nueva normativa debería recoger explícitamente el principio de lealtad institucional, de modo que cualquier atribución de nuevas competencias por normativa general o sectorial por parte del Estado o las CC.AA. a las Entidades Locales deberá ir acompañada de su correspondiente instrumento de financiación.

Ahora bien, han pasado 5 años desde la emisión de dicho informe, y a día de hoy sigue sin haberse realizado modificación alguna, ni conocerse propuesta concreta para abordar la imprescindible reestructuración de la hacienda local. Como señala Mª Luisa Esteve[325], esta pasividad no hace sino reforzar la convicción de que la financiación local es la "eterna olvidada" en cuanto se plantean los problemas de la financiación territorial. Este olvido permanente está adquiriendo perfiles dramáticos ante las urgencias que tienen planteadas los ayuntamientos, a las que no pueden dar respuesta antes la inactividad del legislador estatal. La situación acaecida con la regulación del Impuesto del Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU) tras las sendas sentencias del Tribunal Constitucional ha sido prueba de ello. Es este es solo el caso más llamativo entre muchos otros que están desbordando a nuestros gobiernos locales. No se trata únicamente de adaptar a la realidad las tradicionales figuras tributarias de financiación legal que han quedado obsoletas, sino de dotas a las EELL de instrumentos que les permitan afrontar de forma ágil y efectiva no solo los retos que ya se les están planteando, sino los nuevos desafíos que inevitablemente se presentarán en formas que ahora ni si quiera imaginamos.

La responsabilidad del estado legislador por la falta de regulación normativa en el caso del IIVTNU es un claro ejemplo de las consecuencias negativas que una falta de regulación normativa concreta puede suponer para los municipios, siendo solo la punta del iceberg de una problemática latente durante años. En este sentido, el TC en virtud de la Sentencia 182/2021, de 26 de octubre, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 del TRLHL. Con carácter previo ya se había pronunciado sobre esta materia en la Sentencia 59/2017, de 11 de mayo, aunque en unos términos más relativos, y por ello, el propio TC, volvió a poner en cuestión el impuesto, en la Sentencia 126/2019, de 31 de octubre, que declaró la inconstitucionalidad parcial del artículo 107.4 del TRLHL. Consecuencia de dichas manifestaciones judiciales, las administraciones tributarias municipales no han podido recaudar el gravamen tributario en el ámbito del IIVTNU, a los hechos, actos o negocios jurídicos que ponían de manifiesto la realización del hecho imponible. Y no solo no se ha podido exigir el pago del tributo, sino que, además, como consecuencia del vicio de inconstitucionalidad plena que el TC ha puesto de manifiesto respecto a los artículos ya mencionados, los ayuntamientos se han visto obligados a reconocer en esas situaciones no consolidadas, o bien el derecho a la devolución de las cuotas tributarias debida e inicialmente satisfechas por los obligados tributarios, o bien la anulación de derechos reconocidos, del mismo

[325] ESTEVE PARDO, Mª Luisa: "*Nuevas tendencias del desarrollo de las Haciendas Locales".* Tirant lo Blanch. Valencia, 2008. Págs. 11. En esta obra se aborda las posibles reformas que se pueden acometer en materia de tributación inmobiliaria, medidas tributarias para facilitar el acceso a la vivienda, la tributación del turismo y viviendas para uso turístico y una serie de propuestas innovadoras asociadas a las gestión y promoción de la economía urbana, la reforma de las tasas locales por utilización privativa o de aprovechamiento especial del dominio público local y la puesta en valor del sistema de recursos administrativos en la Administración local.

modo, inicialmente debidos; devoluciones y anulaciones de derechos que también se han impuesto en numerosas sentencias judiciales condenatorias en base a idéntico argumento. Esta circunstancia ha generado un perjuicio económico elevadísimos para los ayuntamientos, que varía en función del nivel de población y recaudación municipal. En cualquier caso, y sin perjuicio de ser este un tema polémico, lo que quiero visibilizar es que el poder de actuación, o inacción en este caso, del legislador estatal afecta de forma directa a los municipios porque como ya analicé, el margen de ingresos de los municipios se nutre, fundamentalmente, de sus propios tributos. Y si resulta que la base de regulación de los mismos está viciada por una inoperancia del Gobierno, una situación ya de por sí mermada como es la financiación local, se torna mucho más deficitaria en su estructuración.

Por ello, como señala Rubio Guerrero[326], un nuevo sistema de financiación local exigiría, con el fin de ajustaran a las características reales de los espacios municipales teniendo en cuenta su diversidad, los siguientes ajustes:

- Corregir la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE), cuyos criterios de distribución pivotan, en exceso, sobre el elemento "población".
- Una muy insuficiente participación en los ingresos de las comunidades autónomas. El escaso desarrollo de la participación municipal en los tributos autonómicos, salvo mediante fórmulas particulares de subvención condicionada, hacen necesario implantar participaciones municipales incondicionadas en los recursos de las mismas (PICAs).
- Una revisión de los recursos propios que afectarían al significado, gama y rendimiento de las principales figuras tributarias. Se debería valorar la incorporación de tributos medioambientales, la participación en la tributación de impuestos especiales o la incorporación del "céntimo sanitario" municipal.
- La profundización de la tributación basada en el principio del beneficio a través de una redefinición y aumento de la capacidad de las tasas para cubrir los servicios correspondientes susceptibles de ser financiados por esta vía.
- La incorporación de expedientes casi automáticos que impidan el incremento de las deudas tributarias y no tributarias que otras Administraciones públicas mantienen con los ayuntamientos.

Sólo cuando se aborde de forma real y efectiva este problema, con medidas legislativas claras y contundentes y no solamente poniéndolo de manifiesto en programas políticos o sobre la base de encargar informes técnicos para luego no aplicar las posibles medidas que puedan solucionar los problemas, podremos empezar a hablar de que se están poniendo los cimientos para la regulación de un régimen de financiación local.

[326] RUBIO GUERRERO, Juan José. "*El modelo de los Entes Locales en España: Problemas y perspectivas de reforma".* Ob. Cit. Págs. 186-187.

## *CAPÍTULO VII: CONCLUSIONES DEL ESTUDIO: RADIOGRAFÍA REAL DE LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL TRAS OCHO AÑOS DE VIGENCIA Y SU INCOMPLETO REFLEJO EN EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS; EL CAMINO HACIA UNA NECESARIA NUEVA REFORMA LOCAL Y RECETAS PRÁCTICAS PARA LLEVARLA A CABO*

### 1. Consideraciones generales a modo de conclusiones

El mundo local es genuino, dinámico, intenso, singularizado y único, reflejado en las realidades de cada uno de los municipios, grandes y pequeños, que lo integran, así como el resto de EELL, que lo convierte en el nivel territorial más especial e interesante que existe. Pero esta realidad va asociada a otro aspecto que no siempre se puede apreciar en tono positivo y es la falta de margen de actuación, en muchas ocasiones, para dar cobertura a las necesidades de los vecinos; necesidades que son cambiantes y diferentes en cada territorio, afectado no solo por la población que pueda tener, sino por la localización, costumbres, tradiciones o usos particulares de cada municipio.

Al abordar inicialmente esta tesis no imaginaba la cantidad de documentación que encontraría en la materia, que he de reconocer que más que facilitarme la tarea, en algunos aspectos la ha complicado; si bien considero que ello es un reflejo de la repercusión e importancia que la compleja realidad del sistema competencial tiene en el devenir de la vida cotidiana de todos los municipios españoles. Ya confesé en las primeras líneas del trabajo que cuando inicialmente comencé a investigar sobre la materia, la idea era focalizar el trabajo en la reforma del régimen local operada en 2013 –cuando en aquel momento aún no había habido muchos pronunciamientos doctrinales y yo llevaba tiempo interesándome por la problemática competencial– y las consecuencias que la misma tuvo. Pero mis circunstancias personales y profesionales han hecho que me retrase más de la cuenta en la elaboración de la tesis y haya tenido que replantear y modular los objetivos que inicialmente tenía previstos. Un estudio de investigación que iba a fundarse en las modificaciones operadas por la LRSAL y sus posibles consecuencias ha terminado siendo, más de ocho años después, una visión con perspectiva de lo acaecido y la repercusión que ha tenido, y he de reconocer que me alegro de este retraso no buscado. Me alegro porque creo que, aunque forzada por la situación, he podido sacar el lado positivo de la realidad local imperante a día de hoy y darle "la vuelta a la tortilla", pudiendo de este modo hacer un análisis con perspectiva de lo sucedido tras esas modificaciones, que probablemente pueda aportar más que si lo hubiera hecho al publicarse la ley, donde hubo más estudios en la materia, aunque eso no soy yo quien lo ha de juzgar sino el que lea el estudio realizado. Parece que pasados más de ocho años y con la reforma relativamente reciente, los dirigentes políticos ya se han olvidado de la problemática del mundo local, de las necesidades de un correcto reconocimiento competencial y, muy al contrario, es ahora más que nunca cuando es necesario abordar una reforma en profundidad del régimen local, una vez puesto de manifiesto que todas las modificaciones en su día operadas y que se planteaban como la panacea de todos los problemas que el mundo local venía arrastrando desde años, se verían solucionados por unas limitaciones económicas exorbitadas y enarbolando el lema de una Administración, una competencia, que ni es correcto en su formulación general –como ya he analizado– ni obedece a la realidad territorial de nuestro país.

Son numerosísimas las aportaciones jurídicas existentes en la materia, debiendo manifestar un necesario reconocimiento del estudio doctrinal realizado y que tanto valor aporta el conocimiento general de grandes juristas que durante años han profundizado en el mundo local, la mayor parte de ellos reivindicando para los municipios el sitio que se merece en la estructura territorial española, si bien no era posible –ni entiendo procedía– hacer referencia a todo ello, amén de haberlo tenido en cuenta para la investigación. Y es que un aspecto tan fundamental en nuestro Estado de Derecho como es la distribución competencial entre las tres Administraciones territoriales no resulta baladí, pues al margen de la materia sobre la que se desarrolle ese reparto competencial, está claro que va a tener una repercusión directa en los ciudadanos y, por tanto, en el mundo administrativo. Como ya señalé al comienzo del trabajo, para poder abordar una problemática concreta y pretender buscar soluciones prácticas, hay que conocer la base del problema; solo desde ese prisma de análisis se pueden alcanzar respuestas lógicas y prácticas. Abordar la problemática competencial de los municipios sin conocer aspectos como el complejo sistema territorial español o la conflictiva y diseminada planta local existente para tenerlo en cuenta en las medidas a tomar, o incluso conociéndolo se obvia por completo para la toma de decisiones, las actuaciones van a estar necesariamente abocadas al fracaso, porque puede ser todo lo legal que se quiera, pero no da una respuesta real a los problemas diarios de los municipios. Por ello, mi intención en este estudio –y espero haberlo conseguido– era sobre un necesario desarrollo teórico-doctrinal, abordar las reformas operadas y ver los efectos que las medidas pretendidas y contenidas en ellas más de ocho años después, como datos prácticos y reales, con especial hincapié en las competencias impropias de los municipios que con los listados globales de materias reflejados en los estudios de investigación son casi más numerosas, a día de hoy, que las configuradas como propias, si descendemos a la materias singularmente individualizadas.

Una vez hecho todo este estudio, la base doctrinal necesaria, los números actualizados de la planta local, los efectos globales de la reforma operada por la LOEPSF y la LRSAL, los datos obtenidos de pretendido ahorro económico, la plasmación de las medidas de racionalización previstas en la ley, los desarrollos legislativos realizados por las CCAA, los pronunciamientos judiciales y el análisis por materias y servicios de las competencias impropias efectivamente prestadas por los municipios con el gasto no obligatorio que ello conlleva se puede, ahora sí, abordar no solo una crítica real a la situación municipal española y al fracaso –a mi juicio– de las reformas legislativas operadas en los últimos años, sino buscar posibles recetas prácticas que ayuden a solucionar la problemática patente a día de hoy en los municipios, habida cuenta de todos estos condicionantes que encorsetan la libertad de actuación local.

Y es que no es solo la consecuencia directa, tanto desde el punto de vista del reconocimiento como de la financiación, de la prestación de los servicios impropios por parte de los ayuntamientos lo que subyace a la problemática del mundo local; es un compendio tanto de una realidad que se arrastra desde décadas como de actuaciones legislativas desarrolladas, que sin perjuicio de ser hijas del momento en el que las mismas debían hacerse presentes por imposiciones de instituciones europeas, no han sabido –o no han querido– aprovechar la oportunidad para abordar la problemática real del mundo local. Por ello, es necesario hacer un breve repaso sobre las consecuencias prácticas de estas medidas para concluir con un posible "recetario" de medidas que puedan ser tenidas en cuenta en una futura, necesaria y espero que próxima reforma local en profundidad.

## 2. Problemas reales derivados de la compleja configuración de las competencias locales en el sistema español

Ha quedado patente que el sistema por el que optó el legislador constituyente no ha supuesto un camino fácil y homogéneo a la hora de desarrollar el reparto competencial en materia de régimen local. Ya no solo la falta de determinación constitucional de competencias locales o la inexistente referencia expresa en el listado de los arts. 148 y 149 al régimen local, reconducido a competencia exclusiva del Estado en la aplicación de las bases del régimen jurídico de las AAPP sin alusión alguna a la Administración local, sino el no haber aprovechado la LBRL para que los medios en la misma desarrollados fueran lo suficientemente eficaces para su correcto reconocimiento.

Algunas de las consecuencias directas de esta deficiente delimitación las enumero –*grosso* modo– a continuación; referencias que en modo alguno puede considerarse *numerus clausus*, sino más bien al contrario, constituyen un absoluto *numerus apertus* al que añadir cuantas sugerencias desde los distintos sectores doctrinales se puedan aportar.

### 2.1 Falta de claridad delimitadora de la esfera de actuación de cada nivel de gobierno con resultado en forma de duplicidades

El problema a la hora de abordar el ejercicio competencial de una u otra materia no estriba únicamente en un complejo diseño competencial y si dicha facultad ha de ser desarrollada por Estado o CCAA sino que arrastra, por decirlo de algún modo, la estructura territorial española consagrada en la Carta Magna. La existencia de tres niveles de gobierno que pueden desarrollar competencias en un mismo espacio material hacen, por un lado, que puedan existir –y de hecho es la realidad– duplicidades de todo tipo por la intervención de distintas AAPP en la prestación de un mismo servicio al ciudadano y que esto produzca cierta confusión tanto para la Administración a la hora de prestarlo, como para el administrado a la hora de reclamarlo, pudiendo traducirse dicha situación en una ineficacia administrativa que comporta un notable gasto público.

La anterior manifestación deriva de la esencia pura del maridaje entre la estructura territorial española y la ineficiente distribución competencial, combinación que se hace más patente en el ámbito local que en los restantes ámbitos territoriales.

Por tanto, la primera y principal pretensión del legislador para solventar el problema competencial pasa necesariamente por delimitar, a sabiendas de la existencia de parcelas competenciales concurrentes, un espacio de actuación lo más nítido posible de cada AAPP para el ejercicio de sus respectivas competencias y medidas adecuadas para una eficiente prestación de las mismas en aquellos supuestos de convergencia entre ellas, que revierta en una prestación eficiente de los servicios públicos que llevará aparejada una mejor asignación de los recursos públicos. Esta afirmación de fácil formulación se ha demostrado, sin embargo, de imposible o muy difícil consecución a día de hoy, y prueba de ello es la infructuosa modificación de la LBRL por la LRSAL.

La posible –y real– existencia de duplicidades en la prestación de servicios, principalmente entre CCAA y EELL, pero también en ciertos casos estatales, radica en

una falta absoluta de coordinación entre las distintas AAPP, que ha puesto en evidencia los distintos mecanismos legales que existen a disposición de las mismas para evitar, en la medida de lo posible, dichas situaciones. La tendencia a la descoordinación se deriva, entre otros motivos, por los escasos incentivos que tienen las Administraciones autonómicas para abordar acuerdos cooperativos, que supone que en la mayor parte de las ocasiones no desarrollen los mismos, llevándose a cabo la prestación de servicios en forma de "departamentos estancos" entre las distintas AAPP, lo que redunda en las duplicidades administrativas. Y esta falta de coordinación se refleja igualmente respecto del ciudadano, quien no tiene una información real de los mecanismos y servicios que en muchas ocasiones tienen a su disposición. En este segundo aspecto, una mayor información al ciudadano, puede tener una doble perspectiva positiva; por un lado, la puesta a disposición de una necesaria información de los servicios que su municipio o CCAA le presta, lo que se convierte en una útil herramienta a la hora de demandar servicios; y por otro, una vía de fomento de la participación ciudadana que puede, a su vez, traducirse en medios para medir estándares de calidad y ajustar los servicios a lo realmente demandado, con una mayor eficacia y eficiencia en la prestación del servicio. Parece que estas medidas poco a poco se empiezan a hacer patentes a través de figuras como los presupuestos participativos y las peticiones de información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Si no se ponen en funcionamiento mecanismos eficaces de coordinación y cooperación interadminstrativa que refleje un conocimiento de las necesidades de cada núcleo de población y de esa forma prestar el servicio acorde con la demanda producida, desarrollándolo por quien, según los casos, pueda ejecutarlo de una forma más eficiente, incurriremos de forma inevitable en duplicidades en el ejercicio competencial.

La existencia de duplicidades es un mal endémico que se remonta ya más de treinta años atrás, y que no puede ser asociado ni a crisis, ni a imperativos económicos como parece ser la formulación de la LRSAL, sino a una incorrecta formulación de la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno, primero en la Constitución y posteriormente en la legislación básica estatal de régimen local. Sin embargo, mientras "ha habido dinero" con el que pagar esa duplicidad de servicios, tanto por vía autonómica como por vía local, la situación era más o menos sobrellevada por las distintas Administraciones. Ahora bien, en el momento que las arcas públicas empiezan a escasear y además se empiezan a imponer limitaciones al gasto público, situaciones que hasta entonces habían sido aceptadas a pesar de la dosis de ineficiencia que ello suponía, empiezan a configurarse como problemas reales. Y si a eso le unimos la insuficiencia financiera de los municipios, principales ejecutores de duplicidades competenciales, la situación se torna realmente complicada. Son distintas las medidas adoptadas por la LRSAL si bien, pese a esa inicial voluntad legislativa, el tiempo ha demostrado que las medidas no han sido efectivas, en gran medida porque ha sido muy férrea la existencia de estas duplicidades en el ejercicio competencial en las últimas décadas, lo que supone un hándicap para la reversión hacia "el buen camino" en el ejercicio competencial local. No obstante, es necesario matizar el concepto de duplicidad y analizar no solo su configuración desde un punto de vista negativo, como se viene haciendo desde hace años, sino desde la óptica de la búsqueda de la eficiencia en el uso de los recursos públicos, como he intentado hacer en mi estudio.

### 2.2 Disparidad de legislación local por parte de las CCAA

El sistema articulado para la distribución de competencias entre AAPP y asignación de competencias concretas a los EELL es complejo de origen. Pues bien, este sistema se complica sobremanera por el desarrollo legislativo de las CCAA (en sus respectivas leyes de "Administración local" o, más aún, en su legislación sectorial), pues la regulación que hace cada Administración es tan dispar que para la regulación de una determinada materia pueden darse diferencias de tal calibre que la aplicación en los distintos territorios lleve a distintos regímenes jurídicos sobre una base común de regulación competencial.

Pero también se ha de tener en cuenta cuál es la regulación que de esta materia llevan a cabo determinados EEAA de "última generación", en donde se confieren espacios competenciales de poder reservados a los "gobiernos locales" (Cataluña) o a los propios "municipios" (Andalucía), adquiriendo en estas CCAA un papel mucho más protagonista los EELL que en el resto de territorios que o bien no han realizado una modificación estatutaria tan exhaustiva como la de estas comunidades, o bien no lo han regulado de una forma expresa por no haberse producido modificación de sus EEAA desde la aprobación de los mismos en los años 80. Esto puede suponer un agravio comparativo entre territorios y más aún, un reflejo que el establecimiento de esas "bases" asignado al legislador estatal a través de la LBRL no está sentando criterios homogéneos o estándares comunes que permitan una aplicación competencial según materias concretas más o menos uniformes. Y ya no me refiero en el ámbito de actuación de distintas CCAA, sino en el propio territorio integrante de una determinada comunidad, pues al atribuir dicha competencia al municipio, puede darse el caso de municipios incluso colindantes, con distinto régimen, por ejemplo, en recogida de residuos, lo que a mi juicio debe ir necesariamente acompañado de medidas por parte de las CCAA no ya para limitar esa capacidad competencial, la cual me parece perfectamente legítima, sino para homogeneizar mediante el establecimiento de diversos sistemas la actuación municipal en dicha ejecución competencial. Qué duda cabe que cualquier medida legislativa sobre régimen local va a ser desarrollada por la CCAA, al carecer las EELL de esta potestad, si bien dentro del margen de la actuación normativa de los municipios, como pueden ser las ordenanzas y reglamentos, la capacidad de ejecución competencial que ello conlleva supone un instrumento de mucho más alcance del que a veces se imagina, pudiendo dar lugar a verdaderos regímenes diferenciados entre unos y otros.

Por todo lo anterior, una recomendada, aunque no obligada, coordinación en la labor legislativa de las CCAA sobre régimen local facilitaría una homogeneización en el desarrollo efectivo de las materias objeto de competencia municipal.

### 2.3 Extralimitación de los estatutos de autonomía en la regulación de competencias sobre régimen local

Hay una nueva voluntad reguladora de todo "lo habido y por haber", cuyo resultado directo es otra manifestación más de los problemas en el reconocimiento de las competencias a los EELL. Cuando me refiero a que existe cierta "extralimitación" de los

EEAA es porque con las modificaciones operadas a partir de 2006 en algunos casos –no me gustan las generalizaciones ni meter a todos en el mismo saco–, especialmente el catalán y en cierta medida el andaluz y el aragonés[327], se está pretendiendo abordar ámbitos que exceden de sus competencias, para de ese modo pretender un absoluto control dentro de su territorio autonómico, amén de vulnerar presupuestos constitucionales y minusvalorar la posición de las Administraciones locales, integrándolas –o pretendiendo integrarlas– en el nivel autonómico bajo el gobierno del mismo.

Clara muestra de esta extralimitación y consiguiente injerencia en el ámbito local la tenemos en el Estatuto catalán y la respuesta que el TC dio a esas pretensiones. La STC 31/2010, de 28 de junio sobre el Estatuto catalán[328], fija una serie de reglas o condicionantes sobre la admisibilidad de esta interiorización del régimen local en los EEAA, algunas de ellas de gran importancia en cuanto ponen en tela de juicio el sistema de fuentes aceptado tradicionalmente en nuestro Derecho público. A efectos prácticos, el contenido supone que el margen que los estatutos tienen de desarrollo competencial de los EELL debe respetar las reglas estatales fijadas por la LBRL que condicionan el desarrollo competencial por parte de las CCAA, ya que solo desde este respeto se puede garantizar una homogeneidad territorial en el tratamiento del régimen local. Este marco actual del régimen competencial marcado por la LBRL tras la modificación por la LRSAL también repercute en la capacidad "atributiva" de los EEAA y las facultades del legislador autonómico se han visto cercenadas, habiendo sido uno sido uno de los principales afectados en la merma y limitación de su capacidad de actuación[329].

En cualquier caso y como bien dice Luis Ortega[330], criterio que comparto en su integridad, la interiorización del régimen local por los EEAA tiene su pleno sentido en la apertura del ordenamiento autonómico a la participación local en su ámbito de ejercicio de poderes públicos, pero ello no debe abocar a una reforma de la posición ordinamental del régimen local basado en la autonomía de su propio ordenamiento. Por ello, las reformas estatutarias no deben ser pensadas como un vehículo para reinterpretar los títulos competenciales contenidos en la CE, pues ello implicaría situarse en posición del

[327] Para una comparativa sobre el concreto alcance de las modificaciones estatutarias es interesante el artículo de LÓPEZ BOFILL, Héctor: "*Distribución de competencias y reformas estatutarias. Un estudio comparado del sistema de distribución de competencias en los Estatutos reformados y los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio".* Revista d'estudis autonòmics i federals. Nº. 14, 2011. Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autonòmics. Pág. 231.

[328] La STC 31/2010 ha sido objeto de numerosísimos artículos doctrinales. Un desarrollo pormenorizado de la materia lo realizan varios autores, bajo la coordinación de BARCELÓ, Mercè ; BERNADÍ, Xavier; y VINTRÓ, Joan , en la publicación "*Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006".* Revista Catalana de Dret Públic. Escola d'Administració Pública de Catalunya. 2010.

[329] En esta materia es interesante el análisis de NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y ZAFRA VÍCTOR, Manuel: "*El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local*". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 2, julio-diciembre 2014. Pág.6, donde analizan que con la modificación por la LRSAL el legislador básico reduce la autonomía municipal (en principio ninguna tacha de constitucionalidad cabe oponer a ello) pero impide a los legisladores sectoriales autonómicos que eleven el mínimo, cosa que antes de la reforma legislativa si podían realizar.

[330] ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: "*El Régimen Local en los nuevos Estatutos de Autonomía".* Págs. 253-285. Dentro de la obra colectiva: VVAA. Dir. MUÑOZ MACHADO, Santiago: "Tratado de Derecho Municipal". Iustel. Madrid, 2011. Pág. 259.

legislador constituyente y en desconocer la posición del TC como supremo intérprete de la misma. Es necesario colocar al poder local en el sitio que merece para de este modo garantizarle un ámbito de actuación acorde con la finalidad que tiene atribuida por ser el nivel de gobierno más cercano al ciudadano y el que responde de forma directa de la demanda que éstos realizan, pues en la determinación del ámbito competencial de los EELL se plasmará la autonomía real que los mismos tienen.

### 2.4 El Tribunal Constitucional como árbitro de una correcta actuación en la distribución de competencias

Un complejo sistema competencial del que se deriva una dificultosa distribución del poder se traduce indefectiblemente en tensiones territoriales para el ejercicio de las competencias que tanto Estado como CCAA tienen atribuidas, incluyendo también la referencia a los conflictos en defensa de la autonomía local. Esta situación hace necesaria la existencia de un tercero, un árbitro que dirima esos posibles conflictos de competencia, regulado constitucionalmente en los arts. 159 a 165 de la Carta Magna y desarrollado en la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC). La figura del TC se ve impulsada y adquiere un papel protagonista en sistemas de distribución de competencias como el español. Y es que el TC es el órgano que ostenta la "competencia sobre la competencia".

Ahora bien, y como señala Biglino Campos[331], el riesgo que se genera es que, al final, el Tribunal Constitucional deje de ser una instancia revisora de decisiones adoptadas por los poderes legitimados democráticamente para convertirse en el protagonista de la toma de decisiones. Trazar la delgada línea roja que separa las funciones, los principios, los fines y las materias es una tarea que puede realizarse en términos técnicos, pero que conlleva un cierto grado de discrecionalidad porque, en muchas ocasiones, hay tantos argumentos para mantener una determinada solución como los hay para mantener la hipótesis contraria.

Por ello, no se puede usar continuamente al TC para dirimir cuestiones que se han generado por una clara falta de coordinación o cooperación entra las distintas AAPP, cada cual tiene sus funciones y obligaciones. Se ha de poner el foco de atención donde pudieran existir competencias compartidas o competencias exclusivas del Estado y de desarrollo autonómico para aunar criterios sobre materias conflictivas, evitando de este modo una posible intervención del TC, si bien –y siendo realistas– esta posibilidad ofrece mayores dificultades. No obstante, parece que por fin el Gobierno se ha dado cuenta de esta necesidad y el Ministerio de Política Territorial y Función Pública ha puesto de manifiesto[332] que ha apostado por la reducción de la conflictividad entre las Administraciones públicas gracias a un esfuerzo de diálogo y concertación entre el Estado y las CCAA que ha permitido iniciar 85 procedimientos de negociación al amparo del

[331] BIGLINO CAMPOS, Paloma: "*Un complejo modelo de distribución de competencias que necesita otras garantías".* Revista de Administración Pública. Núm. 187.Enero-abril. Págs. 11-29. 2012. Pág. 21-23.
[332] Nota de prensa de 1 de agosto de 2019 del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. http://www.seat.mpr.gob.es/dam/es/portal/prensa/notas_de_prensa/notas/2019/20190801_NP_Balance_Conflictividad.pdf.pdf

artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional con el objetivo de alcanzar acuerdos que eviten la litigiosidad.

Y es que el papel que desempeña el TC no le da "poco trabajo"; en los últimos años y precisamente por el afán autonómico de pretender realizar un blindaje competencial y asumir un gran porcentaje de competencias, han sido numerosas las intervenciones del TC. Son interesantes los datos que arroja la conflictividad entre Estado y CCAA ante el TC. A modo ejemplificativo exponer varios datos:.

**Conflictividad competencial ante el TC a 31 de diciembre 2021**

| | **Estado vs CCAA** | **CCAA vs Estado** |
|---|---|---|
| AÑO | Recursos<br>Conflictos | Recursos<br>Conflictos |
| 1980-2000 | 384 | 693 |
| 2001-2005 | 52 | 157 |
| 2006-2010 | 34 | 94 |
| 2011-2015 | 95 | 165 |
| 2016-2020 | 66 | 24 |
| 2021 | 2 | 0 |
| **TOTAL** | **633** | **1133** |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública a enero de 2022. https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/regimen_juridico.html

Los anteriores datos los desarrollo de una forma más pormenorizada en la siguiente tabla, desde el año 1981 hasta la actualidad.

| ANUALIDAD | 81 | 82 | 83 | 84 | 85 | 86 | 87 | 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| IMPUGNACIONES | 49 | 51 | 68 | 101 | 131 | 96 | 101 | 92 | 60 | 32 | 18 | 32 | 16 | 18 | 19 | 41 | 37 | 29 | 33 | 53 | |
| SENTENCIADOS | 7 | 25 | 22 | 32 | 27 | 30 | 11 | 53 | 42 | 32 | 58 | 61 | 58 | 28 | 19 | 26 | 29 | 29 | 20 | 13 | |
| DESISTIMIENTOS | 1 | 4 | 5 | 5 | 9 | 8 | 9 | 21 | 17 | 6 | 34 | 31 | 28 | 15 | 10 | 5 | 4 | 6 | 7 | 4 | |
| PENDIENTES | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| ANUALIDAD | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | 06 | 07 | 08 | 09 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | 21 |
| IMPUGNACIONES | 47 | 53 | 72 | 15 | 22 | 15 | 36 | 18 | 24 | 35 | 28 | 66 | 71 | 46 | 49 | 18 | 32 | 17 | 11 | 12 | 2 |
| SENTENCIADOS | 16 | 15 | 23 | 18 | 18 | 17 | 15 | 1 | 4 | 4 | 38 | 80 | 101 | 69 | 55 | 88 | 73 | 52 | 26 | 9 | 8 |
| DESISTIMIENTOS | 3 | 23 | 0 | 30 | 53 | 16 | 10 | 2 | 1 | 1 | 2 | 5 | 4 | 5 | 2 | 0 | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 |
| PENDIENTES | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 4 | 9 | 2 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.

Estos datos globalizados en los últimos 41 años se traducen en:

| | |
|---|---|
| IMPUGNACIONES<br>• Eº vs CCAA: 633<br>• CCAA vs Eº: 1133 | 1.766 |
| ASUNTOS SENTENCIADOS | 1.357 |
| DESISTIMIENTOS | 392 |
| ASUNTOS PENDIENTES | 17 |

Observando los datos anteriores son casi el doble los recursos y conflictos de constitucionalidad planteados por las CCAA frente al Estado que viceversa, evidentemente por la pluralidad de estas y su concepción particular –a veces exacerbada y sin fundamento jurídico– en la posible vulneración de sus competencias. Es significativo el volumen de impugnaciones existente desde las primeras fechas y muy especialmente en los años 83 a 87. De igual modo, el auge de las impugnaciones, tras varias décadas más o menos regulares, se vuelve a disparar en los años 2012 y 2013, resultando posteriormente una tendencia descendente hasta las 2 impugnaciones del año 2021. La lectura que puede hacerse de estos datos es que la primera oleada de impugnaciones parece corresponderse con el inicio de la actividad autonómica, donde el surgimiento de las CCAA con la Constitución Española y el ámbito competencial que las mismas desarrollaban dio lugar a no pocas actuaciones del TC, como también se ha podido observar. Por otro lado, la mayor conflictividad operada a partir del año 2012 obedece, en mayor o menor medida, a todos estos factores que vengo apuntando sobre el pretendido afán regulador de las CCAA, abarcando ámbitos de actuación competencial que no siempre le corresponden y ante los que ha tenido que intervenir el TC y a las modificaciones estatutarias producidas. Como dato señalar que de los 32 asuntos que estaban pendientes a 31 de diciembre de 2018 –dato más significativo que los actuales– 23 fueron planteados por el Estado y 9 por las CCAA, constatando que hay algunas comunidades más conflictivas que otras. En concreto, a dicha fecha, de los 23 conflictos planteados por el Estado pendientes de sentencia, 16 lo fueron frente a Cataluña, lo que supone el 69,5% de los procedimientos.

No obstante, es llamativo que en el año 2021 únicamente haya habido 2 impugnaciones y probablemente esté directamente relacionado, por un lado, con el esclarecimiento en pronunciamientos anteriores sobre ámbitos competenciales controvertidos, y por otro, por el manifestado esfuerzo de diálogo señalado por el Gobierno entre el Estado y las CCAA plasmado en procedimientos de negociación con el objetivo de alcanzar acuerdos que eviten la litigiosidad.

### 2.5 ¿Cuál es el efecto directo de esta problemática en los municipios?

Ha quedado claro que en este tripartito de reparto de competencias entre Estado, CCAA y EELL, estos últimos son el “patito feo”. Y ser “patito feo” en el juego de la distribución de competencias tiene claras consecuencias sobre lo que poco o nada se puede hacer. La ya tantas veces mentada falta de reconocimiento expreso de competencias en la Constitución a los EELL unido a la tendencia de algunas CCAA a acaparar lo máximo

posible –a nivel competencial– en sus estatutos, no facilita la posición de los entes que integran la Administración local, y si a ello le unimos el cada vez más debilitado reconocimiento de la autonomía local constitucionalmente garantizado, pero realmente fragmentado con modificaciones de la LBRL como la LRSAL, la perspectiva real no es nada esperanzadora.

Pero, en este caso, no es que solo los EELL sean "patito feo" sino que, continuando con los símiles de juegos tradicionales, son "cascarón de huevo", ya que pueden decir mucho y muy alto el necesario reconocimiento de una esfera propia de actuación para la gestión de sus respectivos intereses dentro del marco constitucionalmente garantizado, pero a efectos prácticos del juego no tiene un valor real por cuanto sin el reconocimiento y el respaldo tanto material como económico de Estado y CCAA, nunca se va a poder llevar a cabo un verdadero desarrollo de la autonomía local.

Todas estas realidades tienen un efecto directo en la Administración local, y concretamente, en la figura de los municipios, porque al no tener un espacio real de intervención, pese a las demandas ciudadanas y verse afectados de forma directa por lo que Estado y CCAA le quieran dejar hacer, supuestamente respetando el marco de su autonomía local, sin tener medios económicos ni de autofinanciación para hacer frente a la correcta prestación de los servicios, difícilmente se pueden llevar a cabo una verdadera política directa de servicio público. Por eso, y siento ser tan crítica, medidas como las establecidas en la LRSAL y plasmadas en la LBRL, el ajuste de tuercas impuesto por la LOEPSF o actuaciones recientes como las manifestaciones realizadas en febrero de 2020 por la Ministra de Hacienda[333] donde se advierte que no se van a devolver a CCAA y EELL la cantidad adeudada correspondiente al porcentaje de la recaudación del IVA del mes de diciembre de 2017 en la participación de las entidades locales en los tributos del Estado de cada ejercicio económico, al amparo del art. 87 de la LGP, que supone una importantísima merma para los ingresos locales, no contribuyen a que pueda desarrollarse de una forma efectiva un municipalismo que es demandado, y de qué manera, por los ciudadanos. Por ello, es claro que toda esta problemática derivada de la compleja configuración de las competencias locales en el sistema español afecta de forma muy decisiva a los entes locales y especialmente a los municipios.

## 3. Crítica necesaria a las modificaciones operadas en el régimen local hasta 2021: no se ha tenido en cuenta el interés municipal

El mundo local, su esencia y singularidad, es la piedra angular que debería ser tenida en cuenta para abordar cualquier reforma legislativa que le afecte de forma directa, pero desgraciadamente esto no ha sido así. Sería ridículo, por otro lado, abogar por un imperioso municipalismo sin tener en cuenta la realidad del mundo global, las necesidades económicas imperantes y criterios financieros y de sostenibilidad. El

[333] Algunas notas de prensa: https://www.eldiario.es/economia/ayuntamientos-Hacienda-IVA-PP-tribunales_0_994250801.html; https://www.elcomercio.es/economia/fiscalidad/litigios-comunidades-hacienda-iva-20200202131744-ntrc.html; https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/aragon/revuelta-autonomica-iva-llega-mesa-consejo-politica-fiscal_1407983.html

problema surge cuando son exclusivamente estos últimos los motores de la reforma, y la excusa para una reforma "en profundidad" del régimen local, como rezaba el preámbulo de la LRSAL, para luego quedar evidenciado que ni ha sido tan profunda, ni ha tenido en cuenta el interés local.

En el análisis de los distintos capítulos de este trabajo he sido muy crítica con la reforma operada por la LRSAL en la LBRL. Ya lo fueron los principales juristas y académicos con los propios borradores del anteproyecto antes de su promulgación, y más férrea debe ser, a mi juicio, ahora la crítica pasados casi ocho años de su promulgación y sobre la base práctica de lo sucedido. Desde las primeras manifestaciones sobre las iniciales versiones de la ley, ya se atisbaba una clara reticencia al texto propuesto, por el desapoderamiento del papel municipal y la reducción de su ámbito competencial, que conducía a un debilitamiento global de la posición institucional de los gobiernos locales, que se traduce en unos importantes condicionamientos para el ejercicio competencial y un control y seguimiento por parte del Ministerio de Hacienda en lo que a la ejecución presupuestaria y económico-financiera se refiere.

Los aspectos que mayor crítica han merecido del texto legal, comenzando por su deficiente técnica normativa, van más a allá de la casi exclusiva fundamentación concebida en estrictos términos económicos de sostenibilidad y estabilidad, y tienen reflejo en los problemas de formulación, dificultades prácticas para la aplicación de la ley, el complejo régimen transitorio establecido (superado casi en su totalidad por los pronunciamientos del TC), la modulación de su aplicación desde el punto de vista territorial y, por supuesto, el juicio de constitucionalidad a la que la misma ha sido sometida por la extralimitación de su formulación. Todos estos aspectos hicieron que no fueran pocos los expertos en la materia que rápidamente alzaran las voces sobre todos estos aspectos. Así Galán[334] lo ponía pronto de manifiesto al señalar el problema fue diagnosticado ya durante la larga y atormentada tramitación de la disposición legal y ahora su existencia es innegable. Las principales razones que explican la dificultad aplicativa son las siguientes: la generación por la ley de importantes dudas interpretativas, la falta de previsión en ella de un adecuado régimen transitorio, su aplicación territorial diferenciada y el rechazo generalizado que ha causado. Resume este autor que las principales causas de las dudas interpretativas radican en el mejorable proceso de elaboración de la ley, la deficiente técnica normativa empleada y la complejidad técnica de la regulación y su marcado carácter economicista. La suma de todos los factores indicados trae como consecuencia la existencia de una gran inseguridad jurídica. Incertidumbre que originó reacciones diversas en los propios gobiernos locales. Así, mientras algunos siguieron operando como si no se hubiera aprobado la reforma, otros, en cambio, tendieron a paralizar su actividad en caso de duda, cesando en la prestación de algunos servicios, ante el temor de incumplir la ley e incurrir en responsabilidad. Buscando certezas, algunas EELL comenzaron a aprobar sus propias guías de aplicación, ofreciendo pautas interpretativas de la ley y aclaraciones en sus puntos oscuros, lo cual fue posteriormente complementado con la Nota explicativa de la Reforma que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se vio obligado a publicar y actualizar tras los pronunciamientos del TC, extremo aludido en varias ocasiones. Y es

[334] GALÁN GALÁN, Alfredo: *"La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. (REALA). Nº Extraordinario enero 2015. Págs. 97-111. Año 2015. Págs. 98-100 y 107.

que como bien analiza este autor, existió desde el comienzo un rechazo generalizado a la ley tanto desde la crítica de la doctrina científica, de las CCAA y especialmente de los gobiernos locales. La fundamentación básica de estos últimos fue porque, como ya he tenido ocasión de exponer a lo largo del estudio, no se trataba de la reforma largamente reclamada desde el ámbito local. Quedó claro desde el principio que la iniciativa no pretendía resolver los problemas que viene padeciendo el mundo local, sino que, por el contrario, se marcó como objetivo dar solución a otros problemas que presumiblemente eran causados por los gobiernos locales, en el marco genérico de la necesidad de contener el gasto público como medio para luchar contra la crisis económica. Para la reforma, en definitiva, los gobiernos locales no son tanto las víctimas, sino los responsables de las disfunciones que aborda. Porque lo cierto es que tanto la planificación como la ejecución de la reforma local se pensó desde arriba. Dicho al contrario, no es una reforma que nazca desde abajo, fruto de las reivindicaciones del mundo local, de manera que finalmente lleguen a lo alto para ser recogidas por un legislador sensible a dichas peticiones. Antes al contrario: el diagnóstico de la situación y la selección de las medidas a adoptar son labores cruciales que han sido realizadas en la soledad del ministerio y, probablemente, por manos expertas en economía. No debe extrañar, pues, que en el texto de la ley no se ofrezca respuesta a las denuncias de todo tipo, sobre carencias y necesidades de la vida local, que, desde hace largo tiempo, vienen haciéndose desde la doctrina y, sobre todo, desde las asociaciones representativas de EELL. Sencillamente no es el objeto de la ley: no es el propósito de la reforma, lo que supone un gran error de formulación. A esto se une la creencia generalizada en el mundo local de lo injusto que es culpabilizarles o dicho en otros términos, "tener que pagar el pato", de una situación provocada por la crisis económica y presión de la Unión Europea. Pues también ha quedado acreditado con los datos económicos analizados, que la Administración más cumplidora de todas es la local.

Es por ello que enerve tanto las modificaciones operadas por la ley y el padecimiento que los municipios han sufrido con esta reforma. Este panorama de caos legislativo y poca previsión de un correcto régimen transitorio, unido al resto de aspectos analizados, es algo que no se puede volver a repetir. Es evidente que cualquier modificación que afecte de plano al mundo local siempre se va a encontrar con una oposición de los responsables políticos locales si con ella se pretende una merma del principio de autonomía y del ámbito competencial. Mismo rechazo se va a encontrar con los gobiernos autonómicos si el Estado legislador se extralimita en el amparo constitucional para regular materias atribuidas parcialmente a las CCAA. Ahora bien, desde el punto de vista del necesario diálogo y coordinación, y no solamente desde la imposición, se puede llegar a la adopción de medidas válidas que satisfagan intereses comunes, lo que pasa por la necesaria intervención en el proceso de elaboración de cualquier reforma de agentes del mundo local que puedan aportar esa visión práctica y real necesaria. Y es que cualquier modificación que se pretenda emprender ha de contar con la participación de la Administración local en todo el proceso legislativo, sin dejar espacio a la improvisación o al exclusivo protagonismo de factores que, en poco o en nada, sirven a satisfacer las necesidades durante décadas demandadas.

Y precisamente porque la reforma operada no ha atendido a estas demandas locales, comparto con Rivero Ortega[335] que es todavía necesario dar soluciones efectivas para varios problemas acentuados en el escenario presente: discusión sobre la planta; una mejor definición competencial; la garantía de la sostenibilidad de sus servicios básicos; el control del gasto de las EELL para su eficiencia; la prevención de la corrupción; la multiplicación exagerada de organizaciones instrumentales dependientes de las EELL advertida por el Tribunal de Cuentas; el crecimiento de plantillas en períodos preelectorales, entre otras. La LRSAL tuvo la oportunidad de resolver varias de estas necesidades. Y en honor a la verdad debe decirse que lo intentó en parte, aunque muy presionada y condicionada por el objetivo de traducir en resultados económicos sus logros y alcances. Incorporar ese elemento de restricción presupuestaria a debates tan sensibles como el relativo al papel de los pequeños municipios, las entidades locales menores o las competencias sociales de los ayuntamientos, explica la airada reacción municipalista. Paradójicamente el principal objetivo de la ley, cual era propiciar la contención de gasto, se alcanzó antes y por otras vías, como fue la LOEPSF y la LES. Por ello, esta finalidad económica ya contaba con un marco de regulación que afectó de forma directa a los municipios, ha quedado evidenciado en el trabajo, y no era necesario que la LRSAL focalizase su proyección casi exclusivamente en estos aspectos.

A lo anterior hay que unir el juicio de constitucionalidad al que se vio sometida la ley y con las consecuencias de las declaraciones de inconstitucionalidad analizadas en el trabajo. Ahora bien, y como ya pusiera de manifiesto al analizar sus contenidos, no se puede concluir que la reforma pudiera declararse inconstitucional desde el punto de vista de la vulneración de la autonomía local, sin perjuicio de la merma importante sufrida y reconocida por el propio TC, si bien entendida dentro de los márgenes de actuación de la Constitución.

Ahora bien, y sin perjuicio del carácter de la defensa municipal que envuelve este trabajo –lo reconozco de plano y no lo he querido ni evitar, ni disimular– es cierto que hay otras manifestaciones críticas contra la avalancha de reivindicaciones locales que considero justo, constructivo y enriquecedor poner de manifiesto. Este es el caso de las manifestaciones realizadas por Santamaría Pastor[336] donde advierte que le consta de modo directo que las deficiencias de la ley no fueron del agrado de sus redactores, que en una primera fase intentaron lograr los objetivos de reducción y clarificación de competencias y que tales propósitos fueron frustrados por la resistencia numantina de los responsables locales del propio partido del Gobierno a cualquier modificación que supusiera una ruptura del *statu quo* en materia de funciones; y también, aunque lógicamente con menos eficacia, de los partidos de oposición, que en este caso hicieron frente común, con el mayoritario ante la reforma. Entiende este autor que este planteamiento conduce a dos reflexiones muy serias; la primera se refiere al intenso nivel de localismo exacerbado que se aprecia en las élites municipales de los partidos políticos mayoritarios; un localismo alimentado por las paralelas ideas nacionalistas, pero basado, sobre todo, en la sublimación fantasiosa de los problemas locales y en la ausencia de

[335] RIVERO ORTEGA, Ricardo: "*Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. (REALA). Nº Extraordinario enero 2015. Págs. 19-26. Año 2015. Pág. 22.

[336] SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: "*El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge".* Dentro de la obra por él coordinada "La reforma de 2013 del régimen local español". Págs. 139-156. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2014. Págs. 155-155.

sentido de Estado. La segunda se refiere a la tentación del inmovilismo en la materia, cuyo éxito está a la vista (entendido como el no haberse podido desarrollar la reforma en los términos inicialmente planteados) y que, a largo plazo, no puede conducir más que a una progresiva disminución del conjunto de las competencias locales. Considera que las quejas que continuamente se escuchan en el ámbito local acerca de la escasa relevancia funcional de los ayuntamientos frente a la plétora e competencias que han llegado a ostentar las CCAA son, en muchos casos, una muestra de absoluto cinismo por entender que a la mayor parte de los responsables locales les tiene absolutamente sin cuidado el régimen de competencias que la LBRL establece ya que en el día a día se limitan a continuar gestionando los servicios que tradicionalmente prestan y centrar sus afanes en el emprendimiento de actuaciones imaginan les reportan votos en las elecciones; actuaciones que inician dejando a un lado si pertenecen al ámbito de competencias propias o delegadas, o si se trata, como es lo más frecuente, de competencias impropias. Y entiendo que para actuar de esta forma es necesario mantener un sistema competencial lo más ambiguo o incierto posible, y de ahí la resistencia heroica al cambio.

Creo que es evidente, por las manifestaciones vertidas en este trabajo, que no comparto estas manifestaciones, sin perjuicio de su absoluto respeto. Quizá porque es de formación profesional o quizá porque me envuelve una "inocencia municipal", entendida como una necesaria intervención práctica y efectiva, con vocación de servicio público, en todas las esferas posibles en las que un ayuntamiento debe atender a sus vecinos. Y es que ver como en el día a día los ciudadanos se dirigen a sus ayuntamientos con problemas cuya solución les reclaman, sin que tenga por qué ser conocedores de si tienen o no competencias para llevarla a cabo, es una realidad que no puede ser obviada. Lo he plasmado en la investigación de las demandas ciudadanas a través de los presupuestos participativos, por ejemplo, sin mentar el reflejo que este dato pueda tener en un pequeño municipio que no cuenta con estas herramientas y se traduce en una reclamación a su alcalde en el bar del pueblo mientras se toman el aperitivo. Cierto es que en parte de las medidas a adoptar o servicios a prestar pueda haber un interés "político" de conseguir un puñado de votos, no lo niego. Pero realmente creo que eso no es lo que mueve a la mayor parte de los gestores locales que tratan de atender, con los recursos de los que disponen, las solicitudes ciudadanas, las cuales evidentemente varían según el volumen y singularidad propia de cada municipio. Considero que la concreta clarificación competencial de los municipios y que esta se reconozca de una forma férrea y delimitada ayudaría a evitar especulaciones políticas en los propósitos de los ayuntamientos españoles, amén de conseguir una regulación legal acorde con la realidad imperante.

Por todo lo anterior, al margen del posicionamiento más o menos municipalista que se pueda tener, lo cierto es que todas estas manifestaciones han de servir para que los errores padecidos como consecuencia de la reforma local operada en 2013 no se vuelvan a repetir, sin perjuicio del resultado más o menos ajustado a las reclamaciones municipales que se quiera hacer. No se trata del sí por el sí a los municipios, ni de una lucha de poder local entre los distintos niveles territoriales; se trata de reconocer y plasmar en la ley o, incluso, en la Constitución, la realidad que se vive a diario en la mayor parte de los ayuntamientos españoles, sin mayores ambiciones que las propias que han de presidir la correcta plasmación de la vocación de servicio público.

## 4. Radiografía tras ocho años de vigencia: datos reales de la efectividad de las medidas modificativas

La crítica que acabo de realizar no se sustenta solo en posiciones de defensa municipalista, sino que tiene su base en datos reales de lo sucedido en los años posteriores a la aplicación de las medidas contenidas en la actual redacción de la LBRL. Como he dicho tantas veces, para cambiar situaciones que no atienden a la realidad imperante, es necesario analizar, en primer término, si se han conseguido los fines pretendidos y, si no ha sido así, preguntarse las posibles causas. Es decir, para pretender cambiar la realidad con cierta responsabilidad y sentido, es necesario saber si las cosas funcionan o no para, en caso negativo, abordar posibles alternativas.

Al analizar en el capítulo III los aspectos principales desarrollados por la LRSAL y plasmados en la LBRL, ya fui apuntando datos concretos que evidenciaban la falta de efectividad de algunas de las medidas establecidas en la reforma. Dejando al margen el tema de la clarificación competencial, el gran "caballo de batalla" lo constituía la racionalidad de la estructura administrativa para de ese modo incidir en el ahorro tan ansiado. Y dos principalmente fuero la punta de lanza: la figura de la fusión de municipios y el redimensionamiento del sector público local.

A modo de resumen, y sin ánimo de reiterar los aspectos individualmente analizados en los capítulos correspondientes, simplemente quiero recordar algunos de los datos más llamativos sobre los que puso el principal foco de atención la LRSAL en su intención racionalizadora:

| ACTUACIÓN | 2014-2016 | 2017-2019 | 2020-2021 | TOTAL | Nº a 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Fusión municipios | 1 | | | +1 | 8.132 |
| Nuevos municipios | 12 | 10 | | +22 | |
| Supresión municipios | 0 | | | 0 | |
| EATIMES | -8 | -17 | | -25 | 3.689 |
| Mancomunidades | -139 | | | -139 | 856 |
| OOAA | -96 | -130 | -77 | -303 | 789 |
| EPE | +2 | 0 | -1 | +1 | 54 |
| Consorcios | -31 | -45 | -16 | -92 | 483 |

Fuente: elaboración propia

En los ocho años posteriores a la entrada en vigor de las medidas contenidas en la LRSAL dos ideas son claras: el planteamiento de la fusión de municipios como medida estrella para solucionar los problemas de la planta local y el elevado número de pequeños ayuntamientos no ha dado fruto alguno; y el alcance mínimo, un 1,48% en términos porcentuales, que una medida tan gravosa con la pérdida de personalidad jurídica de las EATIMES ha tenido a efectos globales. Es cierto, que la configuración inicial de la fusión de municipios se establecía en términos de imposición por ley, no de carácter voluntario, si bien creo que no es esa la medida más adecuada para el replanteamiento de la planta local en un país de tanto arraigo a la esencia propia de cada pueblo. Quizá sea la figura de las mancomunidades, con una debida potenciación de estructuras comunes, la que pueda obedecer más a la optimización de recursos públicos en la gestión local, por cuanto no invade de una forma tan radical la naturaleza singular de cada municipio, sin pérdida

de identidad propia. Es cierto que con la figura de las mancomunidades no se disminuye el número de pequeños municipios, pero si coadyuba a una gestión más eficiente y racional que es, al fin y al cabo, una de las finalidades pretendidas. En cualquier caso, es evidente que hay que abordar el problema de la planta local con medidas consensuadas y efectivas que tiendan hacia un progresivo descenso del número de pequeños municipios.

Por lo demás, respecto del redimensionamiento del sector público local, y sin perjuicio de los datos concretos analizados en el capítulo correspondiente, lo cierto es que, si bien no se ha producido un descenso muy significativo, desde luego no se ha producido un aumento, que ya es algo. Las aspiraciones iniciales de la ley eran mucho más ambiciosas de los datos obtenidos en estos años. No obstante, es de justicia reconocer que los datos arrojan ciertos datos positivos en esta materia. El número de partida de entes instrumentales existentes en todas las AAPP es elevadísimo, por lo que conseguir una cierta reducción no debería ser complicado, o simplemente no seguir elevando el número, que desde luego hubiera sido un verdadero fracaso en este aspecto. Sin embargo, la evolución, que fue más elevada en los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la ley, se ha visto reducida y perdiendo fuelle en los años posteriores, por lo que aún está por ver si esa tendencia reductora se mantiene.

A estas medidas hay que añadir otras que efectivamente han producido un efecto positivo poco cuestionable y son las relativas a las medidas de transparencia en la gestión pública y el del control financiero y presupuestario mediante el fortalecimiento e independencia de la figura del interventor municipal. Como ya pusiera de manifiesto, estas modificaciones tienen una incidencia directa en la correcta gestión general de los servicios públicos locales y en el control que de la misma ha de presidir, desde el absoluto prisma de la independencia de actuación y evitando cualquier atisbo de corruptela. En este sentido, cualquier medida de transparencia que no se extralimite en su configuración, entendida esta extralimitación no como un control de la gestión pública local, sino cualquier injerencia en ámbitos no relacionados de forma directa con la actuación municipal, debe ser bien recibida y debidamente atendida por los ayuntamientos.

Ahora bien, un dato que entiendo demoledor a pesar de las consecuencias que las modificaciones legislativas han supuesto para la Administración local, son precisamente las que detonaron la reforma, esto es, las relativas a las medidas de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Recordar simplemente los datos analizados en el capítulo IV sobre el déficit de las AAPP, donde la única que arroja en los últimos años datos positivos en la Administración local, y no por las medidas adoptadas, porque esa actuación responsable –obligada o no– ya se venía realizando por los municipios. Y es que como he comentado antes, para pretender una reducción de deuda y un ahorro en el ejercicio competencial de los ayuntamientos, no era necesario modificar la LBRL en los términos realizados, porque para exigir esas medidas ya estaba el art. 135 de la CE y la LOEPSF, nos guste o no.

Como señala Gracia Retortillo[337], el camino recorrido hasta aquí nos muestra que la denominada "reforma local" ha quedado frustrada en sus objetivos centrales, sobre todo

[337] GRACIA RETORTILLO, Ricard: "*Racionalización y sostenibilidad de la administración local en España: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma*". Istituzioni del

en lo que a la reordenación competencial se refiere. En cambio, por el momento, sí es posible afirmar que pueda acabar consolidando una cierta recentralización autonómica (regional) y una limitación de la autonomía local. Menos intensas y más matizadas de lo que inicialmente se pretendía, pero claramente perceptibles respecto a la legislación previa a la LRSAL. El caso de la nueva regulación de las competencias provinciales resulta paradigmático en cuanto a la desactivación de la reforma. Así, el objetivo inicial de refuerzo de las provincias a través de su ampliación competencial ha quedado en una mera ampliación cuantitativa de funciones que son una simple concreción de las atribuciones instrumentales que ya venía desarrollando hasta el momento, sin que hayan fructificado todavía ni la atribución de competencias verdaderamente materiales a la provincia, ni la pretendida potenciación de sus funciones coordinadoras sobre las de cooperación y asistencia. En este contexto, sigue pendiente, por tanto, una verdadera reforma estructural, integral y sistemática del modelo de gobierno local español, que atienda a una perspectiva global y ponderada de los distintos principios fundamentales en juego, que ponga en valor la estrecha vinculación que existe entre autonomía local y democracia. Lo que, en última instancia, viene a indicar el caso de la LRSAL es que, desde la perspectiva de las EELL, el problema no radica en el alcance de la reforma legislativa, ni siquiera en la interpretación y el juicio realizados por Tribunal Constitucional, sino más bien –y esto quizá ya no es una novedad a estas alturas del desarrollo del Estado autonómico– en el amplio margen que el texto constitucional otorga al legislador en la definición de la autonomía local. Es cierto que las técnicas hermenéuticas no han variado sustancialmente en la jurisprudencia constitucional desde 1981, también lo es que la LRSAL es por primera vez en tiempo una norma claramente recentralizadora y reductiva de la autonomía local, pero no se puede negar que antes o después habrá que afrontar también el reto de una reforma constitucional que tenga por objeto la autonomía local.

En este sentido, y por mor de la voluntad racionalizadora de la LRSAL, que tenía mucho más de ley de "sostenibilidad" que de ley de "racionalización", lo cierto es que no ha supuesto un revulsivo destacable que fundamente las medidas en su día adoptadas, lo que evidencia que sigue patente la necesaria reforma del régimen local atendiendo a criterios distintos de los hasta ahora abordados o, por lo menos, acometerlos desde otra perspectiva.

## 5. Insuficiente regulación del sistema competencial de los municipios españoles: todo un camino aún por recorrer y regular

Una de las mayores críticas de la modificación legislativa está asociada precisamente a la falta de delimitación del ámbito competencial de los municipios. La intencionalidad de la reforma legislativa era la reordenación de las competencias locales, sin embargo, tal intención no se ha llevado a cabo por cuanto lo único que se ha producido es una supresión de determinadas competencias del listado del art. 25.2 de la LBRL, eliminación de determinados servicios obligatorios del art. 26.1 y una nueva regulación del régimen de los municipios de menos de 20.000 habitantes y la intervención en tales casos de las diputaciones, siempre que cuenten con la conformidad del municipio, lo que desde luego

diluyó las iniciales pretensiones, como ya analicé. A ello añadir la exclusión total del ámbito competencial local de las materias relativas a educación, sanidad y servicios sociales, cuya regulación en las disposiciones transitorias ha sido declarada inconstitucional y expulsada del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, se puede decir que es cierto que se ha incluido en el texto de la ley la concreta referencia a las competencias "propias" de los municipios y regulado los exigentes condicionantes para el ejercicio de competencias impropias. Sin embargo, no se puede considerar que estas alusiones hayan conseguido una clarificación competencial, ni tan siquiera conceptual, por cuanto lo que se ha producido únicamente es el establecimiento de los requisitos para poder ejercer competencias sobre determinadas materias; materias que ni para el caso de las propias, ni de las delegadas, ni de los servicios obligatorios, constituyen una lista cerrada, sino que puede ser ampliado por las CCAA, lo que ejemplifica el variado espectro competencial que se puede dar en nuestro país. Pero el problema donde especialmente radica, a mi juicio, es en la formulación de un ámbito material de ejercicio competencial propio de los municipios sin necesidad de intervención de la legislación sectorial para su efectivo desarrollo, o de las CCAA (más ley sectorial) para su concreto reconocimiento. A día de hoy y con la legislación vigente, solo se puede entender un verdadero poder directo de ejercicio competencial por parte de los municipios respecto de los servicios mínimos obligatorios que los municipios han de prestar en función de la población de los mismos. Fuera de ese reconocimiento que opera por efecto directo de la atribución de la LBRL, para cualquier otro ejercicio competencial sobre alguna de las materias legalmente prevista, se requiere la intervención de otro agente a través de legislación sectorial, incluso cuando las CCAA reconozca dentro de su ámbito propios, como de hecho ocurre, un mayor ámbito material de ejercicio de competencias propias. Si a esto le unimos la modificación del art. 25.1 de la LBRL eliminando la cláusula general de subsidiariedad en la posibilidad del ejercicio de competencias y la supresión del art. 28 que se configuraba como una cláusula de complementariedad a las competencias propias, lo cierto es que el panorama de actuación de los municipios se ve mermado en su formulación.

Eso sí, algo positivo hay que extraer de la redacción de la ley, aunque con mesura, y es que al establecer un reconocimiento expreso de la posibilidad del ejercicio de competencias impropias, siempre y cuando se cumpla el tortuoso camino de condicionantes fijados en el art. 7.4 de la LBRL, dicha habilitación opera de forma directa, es decir, sin necesidad de desarrollo por legislación sectorial por cuanto el necesario filtro ya se ha pasado cumpliendo los exigentes requisitos fijados. Este planteamiento pudiera considerarse una contradicción con el planteamiento general de aclaración competencial, y a mi juicio tampoco obedece a lo que debe ser un correcto planteamiento competencial, que debe provenir desde arriba, es decir, del reconocimiento *ab initio* de un ámbito material de actuación sin intervención de ninguna otra AAPP.

En base a este resumen, particularmente he hecho mi interpretación de la clasificación competencial que, acertada o no, entiendo que existe a día de hoy interpretando tanto lo que la LBRL dice –como lo que no dice–, unido a las manifestaciones del TC y las interpretaciones doctrinales y lo reflejo en la siguiente tabla que ya analicé en el capítulo IV:

| COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **PROPIAS**: CONCEPTO AMPLIO | | | | **DELEGADAS** |
| PROPIAS DE LA LBRL | | ATRIBUIDAS POR CCAA | IMPROPIAS | |
| Art.25.2 LBRL | Art.26.1 LBRL | STC 41/2016 | Art.7.4 LBRL | Art. 27 LBRL |
| Garantizadas pero necesario desarrollo por legislación Estado o CCAA salvo las materias concurrentes con art.26.1 | Atribución directa por la LBRL (sin necesidad de desarrollo legislativo) | Necesario desarrollo por legislación de CCAA que la atribuya como propia | Atribución directa por la LBRL previo cumplimiento de los requisitos del art. 7.4 LBRL | Necesaria atribución por Estado o CCAA en materias de su competencia cumpliendo los requisitos art. 27 LBRL |
| Materias del 25.2 LBRL | Servicios sobre materias del 26.1 LBRL | Materias distintas a las contenidas en los arts. 25.2 y 26.1 LBRL | Cualquier materia distinta de las contenidas en los arts. 25.2 y 26.1 LBRL | Materias del art. 27 y cualesquiera otras (no es lista tasada) |

Fuente: elaboración propia

Ahora bien, clasificar las competencias no implica clarificar su contenido; esa labor es mucho más compleja. Creo que algo que ha quedado evidenciado en este estudio es la multiplicidad de actuaciones concretas que dentro de los grandes grupos de materias sobre los que se entiende se ejercen competencias impropias, por no encontrarse en los listados de los arts. 25 y 26, se pueden desarrollar. Las demandas ciudadanas cada vez son más cambiantes y el mundo globalizado en el que vivimos hace que muchas veces, las necesidades vecinales avancen muchos más rápido que las herramientas legales para poder llevarlas a cabo. Si a eso le unimos el filtro que la ley impone para su ejercicio –por supuesto sin existencia de financiación alguna–, su realización se convierte en misión imposible. Se ha podido ver de una forma clara en la tabla del capítulo IV.6 donde he ejemplificado todos y cada uno de los servicios o actuaciones que en base a lo establecido en los presupuestos municipales, demandas ciudadanas a través de los presupuestos participativos, reflejo de la contratación municipal y de la propia voluntad política, se ejercen como competencias impropias de los ayuntamientos. Y esta situación en necesario ordenarla y regularla para que se adapte a la realidad imperante en España a día de hoy.

Por ello, la realidad local manda y los vecinos demandan, y ante eso y vista la poca operatividad real que las medidas fijadas en la LBRL, es necesario actuar y plantear una nueva reforma local que aborde esas necesidades reclamadas desde hace décadas y que ningún Gobierno se ha atrevido a realizar, por mucho que lo hayan puesto de manifiesto en sus programas políticos y se harten de manifestarlo en los medios de prensa, sin que hasta la fecha, hayan cumplido sus propios planteamientos.

## 6. Recetas prácticas y alternativas posibles ante una futura reforma local: especial referencia al régimen competencial municipal

Después de todo lo analizado en este trabajo y las críticas evidentes y justificadas a las reformas legislativas operadas sobre el régimen local, yace una constante carencia que no deja de ser el origen de gran parte de la problemática existente en el mundo local, y es la falta de un reconocimiento competencial férreo e individualizado a los municipios. No se trata de intentar una y otra vez realizar una clarificación conceptual de las competencias que se ejercen; se trata de un reconocimiento expreso de competencias. Porque hasta que esto no se produzca, poco o nada se va a poder avanzar en una correcta clasificación competencial de los tres niveles de gobierno. Por otro lado, quiero señalar que no se trata de una reivindicación injustificada en el reconocimiento de una parcela de ámbito competencial municipal sin base constatada alguna, y que si algo ha quedado sobradamente acreditado con este trabajo es no solo la prestación efectiva de esos servicios, sino que las medidas legislativas hasta ahora acometidas no han solucionado los problemas existentes.

Quiero aportar mi "granito de arena" a esta materia, porque criticar es realmente fácil y gestionar y legislar tremendamente difícil, o por lo menos hacerlo de una manera correcta y eficiente. De la formulación legal teórica y de los datos prácticos obtenidos a lo largo de la investigación realizada, se vislumbra de forma muy clara que son muchos los aspectos que necesitan una verdadera reforma y un nuevo planteamiento desde el inicio.

Tres son las líneas básicas que creo necesarias abordar en una nueva y, esperemos no muy lejana, reforma del régimen local:

1.- Reconocimiento competencial directo a los municipios.
2.- Establecimiento de adecuado un sistema de financiación local.
3.- Medidas efectivas para una reordenación de la planta local.

Y dentro de cada una de las líneas básicas, medidas concretas que pueda coadyubar a conseguir los propósitos pretendidos. No estoy descubriendo nada nuevo al señalar los pilares sobre los que ha de asentarse la necesaria reforma local; su demanda se viene haciendo desde décadas. Lo que sí considero interesante, teniendo en cuenta la realidad de la última década y la inoperancia de las medidas contenidas en las reformas legislativas en estos años producidas, con los datos obtenidos de la investigación realizada, son las vías o recetas posibles para buscar soluciones efectivas. Ya sabemos lo que no ha servido de nada para aclarar la situación competencial; intentemos, pues, abordar otros horizontes que quizá, y solo quizá, pudieran revertir en una clarificación de la compleja situación en la que se encuentra el mundo local. Habrá medidas más fáciles de establecer y otras de consecución realmente compleja, por cuanto la oposición de los posibles gobiernos afectados no comulgue con las iniciativas que voy a proponer, pero ofrecer un abanico de posibilidades siempre ayudar a ejemplificar diversas vías de actuación; cuestión distinta es que luego haya voluntad política para su efectiva consecución.

Otra cuestión que quiero dejar clara es que no se trata, como ya he comentado en alguna ocasión, de la defensa del municipalismo por el municipalismo, entendido como una pretensión exacerbada de que, en todo caso, ha de imponerse lo local sobre todo lo demás. La distribución territorial española tiene un por qué y un para qué, sin perjuicio de las

dificultades que en ocasiones reviste la toma de algunas decisiones por la convergencia de posibles intereses contrapuestos. Contraposición que no debería ser tal, por cuanto una verdadera vocación de servicio público e incluso de interés de Estado, radica precisamente en entender y establecer la forma más correcta de prestación de los servicios públicos a los ciudadanos, amén del cumplimiento de criterios de eficiencia, sostenibilidad, eficacia y estabilidad, junto con otros que no siempre son tan operativos como la coordinación y colaboración que ha de presidir las relaciones entre AAPP. El querer prestar el mejor servicio público, financiado, sin duplicidades que produzcan eficiencia y sin que prime el interés de quien "se pone la medalla" de haberlo hecho es vital para una correcta formulación competencial.

### 6.1 Necesario reconocimiento competencial directo y efectivo a los municipios

La realidad competencial española, como he analizado pormenorizadamente, es un entramado tan complejo que es realmente difícil buscar soluciones factibles a una correcta –y a mi juicio justa– distribución competencial entre las distintas Administraciones que conforman los tres niveles territoriales sin acometer ciertas medidas que, desde luego, han de ser drásticas. Como vengo analizando, la simple formulación teórica del eslogan "una Administración, una competencia" contenida en estudios y programas políticos de los últimos años y reflejado en un preámbulo de una ley cuyo único objetivo es atender a criterios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera impuestos por instituciones europeas, no es suficiente para lograr una clarificación competencial, eso ha quedado claro. Sin abordar la raíz misma de la complicada existencia de esta distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno, poco se va a conseguir con remiendos en la LBRL por cuanto esta teoría sería defendible y cobraría cierto sentido desde un prisma de parcelas claramente diferenciadas de cada AAPP para el exclusivo ejercicio de sus competencias. Pero la realidad española no es así; muy al contrario, el modelo constitucional de competencias compartidas entre Estado y CCAA y la reserva de una mínima esfera de actuación a los EELL sin la existencia –salvo en contadas materias– de esa exclusividad, hace que la primigenia intención de lograr una clarificación competencial caiga en saco roto.

En este sentido, comparto con Mellado Ruiz[338] la teoría de que sin perjuicio de que el planteamiento de "una Administración, una competencia" constituye la regla básica de cualquier sistema ordinamental u orgánico, solo sería defendible desde la premisa de la correcta distribución de competencias y desde el principio central de "exclusividad" en su ejercicio. Y es por todos conocidos que nuestro modelo constitucional no responde a estos planteamientos. Como mucho, cabría hablar, en ciertas materias, de "exclusividad relativa", porque aun cuando la CE atribuya la competencia exclusiva sobre las mismas a un nivel territorial específico, ello no excluye las posibles competencias accesorias o ancilares de los demás, también exclusivas, sobre las posibles submaterias o perfiles competenciales. La mayor parte de las materias y ámbitos competenciales plasmados constitucionalmente son de carácter compartido o concurrente, e incluso, como se sabe, la "capacidad de determinación competencial" del Estado en la propia regulación del

[338] MELLADO RUIZ, Lorenzo: "*El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre".* Ob. Cit. Pág. 25.

régimen jurídico básico de la Administración local es también limitada: tanto las CCAA como el Estado pueden legislar sobre la organización y competencias de las corporaciones locales. Difícilmente cabe sostener así un modelo de exclusividad competencial donde las materias se hallen nítida y claramente atribuidas a la escala de gobierno correspondiente. El propio carácter exclusivo o no de las competencias territoriales no depende, por completo, del legislador estatal, siendo difícil, pues, conseguir los objetivos de simplificación y parcelación aducidos en la reforma de la LRSAL. Y en el caso de los EELL la cuestión se complica aún más, porque la CE no reserva a los mismos ningún núcleo competencial mínimo, reenviando a la legislación ordinaria –estatal o autonómica según la competencia– la integración sobrevenida del principio y garantía de autonomía local (art. 137CE). En este punto, la CE no contiene reglas concretas, sino "normas principales" que permiten, por tanto, distintos niveles válidos de cumplimiento, en función de la concurrencia de otros principios también previstos e imperativos. Por tanto, la indefinición, apertura, y complejidad de las relaciones competenciales Estado-CCAA se traslada, exponencialmente, a la definición de los ámbitos competenciales de los EELL. La consecuencia: la clarificación de las competencias municipales no pasa por depurar las reglas básicas sobre el régimen local, desde una perspectiva más o menos unidireccional, sino por articular mecanismos legales de atribución competencial comprensibles y adecuados. Porque lo mismo de pernicioso que la duplicidad y la ineficiencia puede ser, por falta de flexibilidad del sistema, el surgimiento de lagunas en la actuación de la Administración debido a la inactividad de la titular de la competencia, obligando a los propios interesados a solicitar la tutela jurisdiccional por inactividad material.

Esta problemática de base he tenido ocasión de analizarla de forma pormenorizada a lo largo del trabajo, pues como vengo sosteniendo desde las primeras líneas, para poder buscar soluciones concretas hay que partir de la raíz mima del problema; solo conociendo una realidad territorial que no puede ser obviada, se puede llegar a ciertas soluciones que si bien no serán de fácil consenso, pueden ayudar a establecer soluciones válidas. Sería ingenuo pensar que el Estado y los gobiernos autonómicos cederían, sin más, una parcela importante de su ámbito competencial en favor de los municipios. Sin embargo, si prima en los dirigentes políticos y en el legislador un verdadero sentido de Estado, no se puede obviar la realidad existente. Y esta realidad no pasa por hacer más remiendos al traje de la LBRL, que no aguanta ni una costura más; además de haber quedado demostrado que no constituye una solución válida. Se trata de coger al "toro por los cuernos" y abordar la problemática de una forma responsable y consciente, aunque ello suponga ceder –que no perder– ciertas parcelas de competencias sobre las que ni el Estado, ni las CCAA están ejerciendo actuación alguna, a pesar de tenerlas atribuidas. Eso no es ni operativo ni óptimo para la ciudadanía y para las arcas nacionales, porque al final, se atribuya a una u otra AAPP, en el cómputo final los números no saldrán por estar imponiendo mecanismos ineficientes y, sobre todo, irreales. El estado de las autonomías no se ve alterado porque los municipios ostenten una esfera de materias sobre las que pueden ejercer sus competencias propias –que de hecho ya ejercen– basadas en un posible reconocimiento ya no solo legislativo, sino constitucional; al contrario, considero que tal medida revertiría de forma positiva en el Estado de bienestar tantas veces reclamado, donde poco poder de actuación legal se le otorga a los municipios, pero mucha repercusión real tiene. Por tanto, no pretendo con estas sugerencias alterar el sistema de constitucionalmente establecido y basado en los tres niveles de gobierno y los principios que han de presidir sus relaciones; simplemente intento poner de manifiesto otras alternativas posibles a los problemas

planteados, habida cuenta que las soluciones que hasta hoy se han buscado por el legislador no han dado sus frutos.

Por todo ello, me atrevo –no sin cierto pudor– a señalar las siguientes posibles vías de actuación para intentar dar soluciones prácticas al sistema competencial vigente a día de hoy:

*1.- Planteamiento de una reforma de la Constitución para incluir un artículo de competencias exclusivas a los EELL.*

Hay que empezar por lo más drástico y controvertido para posteriormente descender a otro tipo de formulaciones. Y es que lo ocurrido con la reforma del art. 135 de la CE nos tiene que hacer pensar en que si trece días fueron suficientes –cuando hay intención– para realizar una modificación constitucional y de este modo dar cumplimiento a los requerimientos europeos que achuchaban sobremanera, por qué no se va a poder hacer un planteamiento sosegado y suficientemente justificado y fundamentado para modificar la Constitución para la inclusión de un reconocimiento expreso de determinadas competencias a los municipios.

Es cierto que la complejidad de esta reforma sería mayor, pero parece existe unanimidad política en la necesidad de afrontarla; cuestión distinta es el acuerdo para la delimitación de las competencias a incluir, que evidentemente revertirá en menores competencias para las CCAA y esa no es una concesión fácil. Pero si se quiere una competencia, una Administración, como única forma de erradicar las disfuncionalidades, siguiendo la filosofía de la tan mal parada LRSAL, este es la mejor manera de materializarla. El que haya un reconocimiento constitucional de una serie de competencias a los municipios no implica que no vaya a haber parcelas concurrentes en el ejercicio competencial sobre materias o funciones; eso es consustancial a un Estado territorial como el nuestro. Y como ya analicé al abordar el concepto de duplicidad, no entiendo que exista disfuncionalidad por la intervención de diversas AAPP en la prestación de distintos servicios, siempre y cuando no exista identidad de la materia, función, o destinatarios del servicio, pues la disfuncionalidad o duplicidad operaría únicamente cuando existe una identidad absoluta. El reconocimiento de una esfera competencial propia de los municipios en la Constitución ayudaría, sin embargo, a poder deslindar de una forma más nítida las competencias que cada Administración tienen atribuidas, sin perjuicio de la posible concurrencia de actuación en alguna parcela concreta, pero no necesariamente duplicada. Además, permitiría una correcta delimitación financiera de los servicios a prestar y una adecuación a la realidad de lo que ocurre en todos los municipios españoles.

Incluir un artículo análogo al 148 y 149 de Estado y de las CCAA en la distribución competencial es la mayor expresión del reconocimiento de la autonomía local y cumplimiento de las previsiones establecidas en la CEAL. Como he adelantado, la problemática puede surgir en la negociación de las competencias a incluir. Sin embargo, y como se ha visto en el análisis realizado, la última tendencia de las leyes de las CCAA sobre el régimen local es precisamente aumentar el número y ámbito de competencias que se atribuyen a los municipios, sin perjuicio de su necesario desarrollo por ley sectorial, así como el establecimiento de cláusulas generales de reconocimiento competencial (a diferencia de la LBRL que las suprime). En este sentido, yo creo que el problema en la negociación con las CCAA no va a ser tanto para que presten su

conformidad al reconocimiento de una esfera competencial propia a los municipios constitucionalmente regulada; la dificultad va a estar en la parte relativa a la financiación de esas competencias, cuyo montante a día de hoy les corresponde a ellas y son ellas quienes deciden cómo articularlo. Un reconocimiento constitucional de competencias municipales debe necesariamente llevar aparejado un régimen de financiación para su desarrollo, que va a suponer que tanto los ingresos del Estado como los de las CCAA se vean reducidos. Y ese es, a mi juicio, el verdadero problema.

Por otro lado, hay que decir que esta posibilidad no es ajena a algunos planteamientos políticos realizados recientemente. De hecho el PSOE, grupo político en el Gobierno, cuando estaba intentando recabar votos para las últimas elecciones celebradas, en su programa electoral, al abordar el reparto competencial, reconocía de forma expresa que impulsaría la clarificación del reparto competencial, y promovería la participación de las CCAA en las actuaciones y decisiones del Estado y del Estado en las actuaciones autonómicas, cuando afecte al interés general, así como el intercambio de información para favorecer una auténtica integración, añadiendo como punto especial, respecto de la autonomía local, garantizar los elementos nucleares de la autonomía local, tras el intento de cercenar el ámbito de actuación de los EELL que ha supuesto la LRSAL. La Constitución debería reconocer al municipio como unidad territorial básica, así como sus competencias propias. Añadiendo que abordarían la reforma y la mejora de la financiación local, mediante la previsión de tributos propios mínimos, sin perjuicio de otros que puedan ser reconocidos por la legislación estatal y autonómica, y facilitarán la libre disposición de los recursos derivados de la participación en los ingresos del Estado. Es decir, el partido en el Gobierno abogaba por un reconocimiento competencial propio de los municipios en la Constitución. Evidentemente, este "brindis al sol" propio de cualquier programa político ha quedado en nada, hasta dentro de unos meses que volvamos a estar en período pre-electoral. Pero por lo menos demuestra la necesidad de actuación sobre la materia, sin que este planteamiento se pueda considerar absolutamente inverosímil.

Soy consciente que una medida de este calado supone dar la vuelta a todo el sistema competencial hasta ahora existente, pudiendo circunscribirse la actuación del Estado a las bases, como está hasta ahora, pero con el respecto a esas competencias expresamente atribuidas a los municipios y regulando una serie de materias fundamentales. ¿De qué materias estaríamos hablando? Pues ahí es donde estará la problemática. Si me tocase a mi coger la "varita del legislador" y realizar alguna referencia concreta, desde luego hay algunas que son obvias y son las que constituyen los servicios obligatorios del art. 26.1 de la LBRL. A esas es necesario añadir las referidas en el art. 25.2 de la LBRL, las cuales yo ampliaría, con los matices señalados antes de la posible concurrencia entre AAPP bien en materias, bien en funciones a desarrollar o bien en distintos colectivos a los que llegar, a otras como los servicios y promoción social, la cultura y algunas materias o funciones dentro de competencias sobre educación (caso de escuelas infantiles y ayudas y programas complementarios a la educación) y en materia de innovación. Desde luego esta medida requeriría un diálogo y un consenso importante, pero desde el prisma de la generosidad hacia la ciudadanía como receptores de los mejores servicios posibles y no desde el egoísmo de la posible pérdida de esferas de poder político.

Ahora bien, no puedo obviar la referencia al papel que los EEAA tendrían en esta materia, y que una modificación de este calado les afectaría de forma directa respecto de las

competencias que en ellos tienen asumidas y algunas de las cuales procedería su atribución a los municipios. Pero esta problemática siempre va a estar presente, porque tras establecerse en su día los listados de competencias del art. 148 y 149 de la CE, se preveía expresamente una cláusula residual en favor de las CCAA que implicaba, conforme al art. 149.3, que las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución podían corresponder a las CCAA, en virtud de sus respectivos estatutos y la competencia sobre las materias que fueran asumidas por los EEAA corresponderían al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las CCAA. Al estar ya todo el pastel repartido, y repartido solo entre dos, para los municipios no quedan ni las "migajas". De ahí que por mucho que las voces políticas abanderen posibles modificaciones constitucionales, en el fondo les aterra llevar a cabo este cometido, porque las consecuencias globales son importantes. Pero hay que ser valientes y justos, y si el sistema establecido hace más de cuarenta años no obedece a la realidad actual, hay que dar un paso al frente e intentar actuar de forma consecuente por el bien del interés general.

*2.- Incluir en la Constitución las previsiones de la CEAL y una firme garantía de los principios de autonomía local.*

Nuestra Constitución se limita a reconocer en el art. 140 la autonomía de los municipios, lo que se completa con el art. 137 al disponer que municipios, provincias y CCAA gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Sobre el alcance y crítica a esta parca regulación ya he tenido ocasión de pronunciarme desahogadamente en el capítulo II. Ahora pretendo dar un paso más. Por mucha jurisprudencia que haya en la materia, no se puede considerar que este sea un principio inquebrantable. La prueba la tenemos bien reciente con los pronunciamientos del TC sobre las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra la LRSAL, donde las declaraciones de inconstitucional que ha realizado el Tribunal no ven vulneración del principio de autonomía local, aunque ponen de manifiesto que el sistema establecido en la ley implica una "merma considerable" del municipio, pero –dicho en palabras corrientes– que el legislador estatal tienen margen y amparo para hacerlo siempre que no sea una anulación de dicho principio. Esto me parece gravísimo, porque precisamente por no tener una esfera competencial propia, y dejando "algo" de posible ejercicio a los municipios, el principio no se entiende quebrantado. Desde luego esto no pasaría si en el texto constitucional, al igual que en la legislación básica, se incluyese el contenido de garantía de la autonomía local consagrado y regulado en la CEAL. En este sentido se ha recordar que la CEAL define y establece el alcance de la autonomía local, señalando que por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las EELL de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes y añadiendo en cuanto al alcance que las competencias básicas de las EELL vienen fijadas por la Constitución o por la ley. Sin embargo, esta disposición no impide la atribución a las EELL de competencias para fines específicos, de conformidad con la ley, teniendo libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad. Y añade que el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. Las competencias encomendadas a las EELL deben ser normalmente

plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la ley.

Es evidente que esto no ocurre en nuestro país; aunque haya un reconocimiento en la LBRL de competencias propias de los municipios, no son plenas ni completas, por cuanto requieren desarrollo por legislación sectorial y ahora, con la nueva regulación, el cumplimiento de unos requisitos realmente limitativos. Ni hablar de los requisitos para el ejercicio de las competencias impropias, que no serían tales si efectivamente se reconociese su existencia y atribución a los municipios. Y así una detrás de otra.

Por ello, la introducción del contenido de la CEAL tanto en la Constitución como en la legislación básica sobre régimen local, unido a lo establecido en el art. 9 de la misma sobre los recursos financieros de las EELL, supondría un plus de garantía al actualmente existente, aunque ello implicara un cambio en el planteamiento y doctrina constitucional vigente a día de hoy.

*3.- Nueva redacción de una ley básica sobre el régimen local.*

Si la modificación de la CE no se valora como opción –o incluso valorándola–, no procede a estas alturas hablar de otra modificación de la LBRL. Como ya he dicho en varias ocasiones a lo largo del trabajo, la actual LBRL ya no aguanta más remiendos. Es un parche detrás de otro que no solo no ofrece soluciones reales a la problemática existente, sino que, al contrario, cercena una y otra vez el poder de disposición de los municipios. Es cierto que sobre la base de la actual formulación, el legislador básico no puede, en cierto modo, afrontar de lleno el problema por cuanto es incompetente para llevar a cabo una reordenación de las materias de todos los ámbitos (generales o sectoriales) de competencias con incidencia o repercusión en el ámbito local. Ahora bien, si hay un previo reconocimiento constitucional, este poder se puede trasladar a los EELL, con respecto, por supuesto de esferas de competencia autonómica y estatal. Para ello es necesario establecer unas reglas de reparto claras. Hasta ahora siempre ha habido por las Administraciones una lucha por las competencias, que se ha hecho patente en el proceso de descentralización territorial del poder. Por ello hablar de una nueva descentralización hacia los EELL es una utopía. Solo desde el reconocimiento constitucional, bien de las competencias de manera concreta, bien por un férreo contenido delimitador del principio de autonomía local en los términos señalados, puede establecerse un concreto ámbito de actuación y poder efectivo de los municipios.

Cualquier nueva redacción de la legislación básica sobre el régimen local requiere, a mi juicio, abordar estos aspectos:

*a.- Una delimitación más clara y concreta de las competencias municipales*. Las últimas modificaciones se han limitado a precisar materias, suprimir algunas y modificar el contenido de otras sin que se pueda considerar que eso implicar un ámbito competencial propio de los municipios. Solo desde el reconocimiento directo a los municipios –sin necesidad de desarrollo sectorial– de una serie de materias sobre las que se puedan ejercer las competencias propias se puede asegurar la verdadera autonomía local. En este mundo ideal, lo deseable es que no hubiera competencias impropias. Ahora bien, en el caso de haberlas –porque se ansía una reordenación competencial, pero soy consciente de que los

milagros no existen– es necesario una correcta delimitación y regulación de las mismas. Un posible ejemplo lo tenemos en el art. 10 de la Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, que prevé la configuración de las competencias impropias, señalando que "tendrán también la consideración de competencias municipales derivadas de la cláusula general de competencias, ejerciéndose asimismo en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, cualesquiera actividad, servicio o prestación que sea desarrollada de forma complementaria en interés de la ciudadanía o de la comunidad local y no se encuadre dentro de las competencias propias establecidas en esta ley o las que complementariamente atribuya la legislación sectorial, así como de las competencias transferidas o delegadas, siempre que tal ejercicio se circunscriba a requisitos formales y materiales establecidos en la presente ley y en la legislación básica". Esta redacción amplía el campo de actuación de los municipios, cumpliendo por supuesto los requisitos establecidos, pero el simple planteamiento supone ya una visión novedosa respecto de lo que estamos acostumbrados a ver. Por ello, una correcta delimitación de las competencias es necesaria pero, insisto, para que se pueda producir de forma efectiva es preciso un previo reconocimiento constitucional o en la propia legislación básica.

*b.- Incluir definiciones de conceptos base para evitar problemas interpretativos:* La deficiente técnica normativa –y legislativa– de la que adoleció la última modificación de la LBRL por la LRSAL tiene su reflejo claro en la inexistencia de definiciones que ayudasen a entender conceptos que desde luego aclararían el alcance de algunos preceptos y evitarían contradicciones entre otros. Términos como competencia, función, materia, servicio, duplicidad, entre otros, permitirían no solo una clarificación conceptual sino evitarían una posible aplicación arbitraria de actuaciones dispares por territorios, incluso dentro de mismos ayuntamientos por realizarse por unidades distintas. Al no saber qué se ha de entender por duplicidad, difícil se torna la elaboración del informe que debe contener el alcance de la misma para el caso del posible ejercicio de competencias impropias. Lo mismo ocurre con el uso indiscriminado que la ley hace de los servicios, las materias y las competencias, mezclando su contenido. En este trabajo he intentado incidir de forma especial en esa delimitación conceptual que entiendo vital para una correcta aplicación de la ley.

*c.- Establecer medidas de cooperación y concertación interadministrativas eficaces*. Cualquier actuación administrativa, y algo tan trascendente como pudiera ser una modificación legislativa, necesita del establecimiento de mecanismos útiles y prácticos de cooperación que permitan que cuando no es posible la atribución exclusiva de una competencia a una AAPP concreta, por concurrir necesariamente varias AAPP en su titularidad, por lo menos se establezcan fórmulas para evitar una duplicidad en el ejercicio, de forma que la prestación llegue de forma correcta a sus destinatarios. Vuelvo otra vez a la consideración básica de la imposibilidad total del ejercicio de una competencia por una Administración, porque siempre van a existir parcelas concurrentes, es inevitable y hasta enriquecedor. Ahora bien, el desarrollo de una concurrencia competencial se debe traducir en evitar que se produzca una doble prestación del mismo servicio con los gastos que ello conlleva. Ello pasa, nuevamente, por ser generosos en la distribución o reparto de las parcelas a desarrollar sin buscar mérito o rédito de quien ha prestado el servicio y poniendo el foco de atención en el ciudadano. No es fácil pedirle a un político que deje a un lado sus aspiraciones en la persecución de votos y piense en lo que es más correcto para los vecinos, es una cosa que nunca he entendido de la política.

Si una medida concreta es buena, aunque no se me haya ocurrido a mí, ¿por qué no puedo aprobar su adopción si con eso salen ganando los españoles? Por egoísmo y, probablemente, una dosis de falta de autoestima. Pero las aspiraciones para cambiar algunos comportamientos de la clase política son –si cabe– más ambiciosos que una reforma constitucional, así que habrá que dejarlos para estudios de sociología política.

*d.- Volver a regular los servicios sociales, inspección sanitaria, salud y educación, huérfanos en el texto tras la declaración de inconstitucionalidad.*
No se debe olvidar que con las declaraciones de inconstitucionalidad, las materias relativas a servicios sociales, inspección sanitaria, salud y educación, contenidas en las disposiciones transitorias, se han quedado sin huevo en la LBRL. Es evidente que se seguirán presentado, bien por las CCAA, bien por los municipios o probablemente por ambos, pero lo cierto es que no tienen regulación legal expresa tras quedar el contenido de dichos preceptos expulsados del ordenamiento jurídico. Esta situación debería ser igualmente subsanada lo que pasaría, a mi juicio, por reconocer un ámbito amplio de actuación sobre las mismas a los municipios.

*e.- Incluir la suficiencia financiera como principio articular*
Sin perjuicio de su necesaria regulación en la CE y en la legislación sobre las haciendas locales, espacio natural donde ha de desenvolverse su contenido, es necesario que la legislación sobre el régimen local prevea de forma expresa una referencia al principio de suficiencia financiera de los EELL para el desarrollo de las competencias que tiene atribuidas. Es el principio vehicular de cualquier actuación, que queda huérfana de contenido si no lleva aparejada un reconocimiento a la suficiencia financiera para su desarrollo.

4.- *Modificación del LOEPSF*.

A estas alturas nadie cuestiona que el verdadero motor de la LRSAL fue la LOEPSF y no otras motivaciones, eso es un tema aparte. Pero eso no es óbice para cuestionar, relacionado con el objeto del estudio, que su contenido ha supuesto un muro contra el que chocarse los ayuntamientos a la hora no solo de elaborar sus presupuestos, sino de poder gestionar sus gastos conforme a los ingresos obtenidos tras una fuerte sujeción a las reglas impuestas. Por supuesto es necesario dejar operativos los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, eso no lo cuestiono, pero sería muy recomendable valorar incluir una flexibilización en el destino del superávit, una nueva interpretación de la regla de gasto o de los PEF. Esto sí que supondrían verdadera autonomía para los municipios en su poder de disposición.

5.- *Modificación de las leyes de Administración local de las CCAA.*

Otra medida a tener en cuenta para lograr una correcta delimitación competencial, sobre la base lógica de la existencia de competencias concurrentes entre CCAA y municipios, puede radicar en un desarrollo expreso y consensuado respecto de las materias que puedan desarrollar los municipios de la región y las que en todo caso van a desarrollar las CCAA, haciendo un análisis tanto de ámbitos materiales como funcionales de actuación. No deja de ser una pérdida –concebida en términos de la legislación actual– de poder de las CCAA; pero sin embargo sería un reflejo real de lo que ocurre, porque los gobiernos autonómicos son los primeros conocedores de la realidad imperante en los municipios de

tu territorio y saben que de facto prestan un gran número de servicios que les compete a ellos pero que no los desempeñan en realidad. Aquí se vuelve a la problemática de siempre: la financiación. No creo que sea tan difícil que las CCAA reconozcan cierta esfera de actuación municipal sobre competencias a ellas atribuidas, como que permitan la absoluta financiación de las mismas con los recursos de que disponen y sin ayudas adicionales del Estado. Por ello, en este binomio, aunque nos pese, también tendría que aparecer la figura del Estado.

6.- *Poner el foco de atención en la legislación sectorial*.

Si nos quedásemos con el sistema actualmente vigente en la LBRL, si no se adoptasen ninguna de las medidas que he propuesto, no queda más remedio que poner el foco de atención en la legislación sectorial, para que permita un más concreto desarrollo competencial a los municipios. El grueso de las competencias municipales, conforme a lo analizado en el art. 25.2 LBRL, vendrá atribuido por la normativa ordinaria –estatal o autonómica– correspondiente, según materia. El ámbito de desarrollo de los municipios en esas materias va a depender de lo que se legisle –si se legisla–. Por ello, si no hay más remedio que quedarse con esta medida, que por lo menos se tenga en cuenta la voluntad municipal en el desarrollo legislativo.

Desde luego seguramente haya muchas más medidas que pueden ser tenidas en cuenta para la mejora del sistema legislativo competencial actualmente existente, sin perjuicio de la problemática que lleva aparejada, y que no puede ser obviada. Ante todo hay que ser realistas, pero también resolutivos, y desde luego el inmovilismo es algo que no favorece a nadie y con el sistema actual, menos aún a los municipios.

### 6.2 Medidas para el establecimiento de un sistema de financiación local

El vago reconocimiento que la CE hace sobre el principio de eficiencia no protege ni ampara la posición de los ayuntamientos, extremo que ha quedado evidenciado. No me quiero meter en arenas movedizas por cuanto no soy economista ni es una materia de cuyo conocimiento pueda presumir; más al contrario, intento ser bastante prudente en las manifestaciones que sobre esta materia realizo porque no es un ámbito en el que me encuentre cómoda, extremo por el que suelo nutrirme de opiniones de expertos en la materia que dominan el alcance de las manifestaciones que realizan.

Ya puse de manifiesto como en diciembre de 2021, se planteó por parte de la FEMP[339] un nuevo modelo de financiación local basado en una mayor participación en los ingresos de las CCAA y un mayor porcentaje en los del Estado, modelo revisable cada cinco años con la posibilidad de aplicar un sistema diferente para los pequeños municipios y de incorporar a la financiación local el Fondo para Transporte Público Colectivo. Sobre la necesaria revisión del sistema de financiación local también se manifestaron todos los partidos políticos en sus últimos programas electorales, incluido el partido del Gobierno, sin que hasta la fecha absolutamente nadie haya movido un solo dedo para hacer algo.

[339] http://www.femp.es/comunicacion/noticias/la-femp-pide-un-nuevo-modelo-de-financiacion-que-contemple-la-participacion-en

Sobre la base de lo analizado, y sin perjuicio de que a lo largo del trabajo ya he hecho expresa alusión a medidas a tomar en este ámbito, simplemente voy a dar unas pinceladas generales sobre algunos aspectos que considero necesarios abordar en una posible reforma:

*1.- Reconocimiento en la CE más allá de lo que hay hasta ahora.*

La CE reconoce en el art. 31.2 el principio de eficiencia, sin mayor pena ni gloria. Pero no existe un reconocimiento expreso a la necesaria constatación de la existencia y reconocimiento de un mínimo de recursos propios y suficientes de los EELL. En este sentido quiero volver a traer a colación la CEAL donde expresamente se prevé, en el art. 9, que las EELL tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos propios suficientes de los cuales puedan disponer libremente en el ejercicio de sus competencias y que sus recursos financieros deben ser proporcionales a las competencias previstas por la Constitución o por la ley. Sin embargo, es necesario decir que esto no pasa en nuestro país. Por ello, si en la Carta Magna hubiera un reconocimiento similar al establecido en la CEAL, el principio de suficiencia financiera de los EELL tendría mucho más recorrido y mayor garantía en su ejecución.

*2.- Mayor participación en los ingresos de las CCAA y del Estado.*

La defensa de este criterio no obedece a un antojo de aumentar el gasto a través de ingresos adicionales por el mero hecho de querer tener un mayor poder de disposición municipal, sino que debe ir encaminado a la optimización del gasto, si bien para ello es necesario contar con unos recursos mínimos y suficientes con los que se puedan hacer frente a las demandas ciudadanas, dentro de los necesarios criterios de sostenibilidad. En este sentido, el redimensionamiento del gasto impropio supone un reto en el planteamiento global de la financiación, porque supone un elevado porcentaje no financiado, y que por supuesto afecta a la necesaria prestación de los servicios de carácter obligatorio. Por ello, el previo reconocimiento de un marco competencial propio y real, esto es, adaptado a las necesidades vecinales y que se regule va a afectar al gasto a realizar; para calcular una adecuada financiación de los servicios a prestar hay que saber qué servicios se pueden prestar, los cuales han de ser delimitados de forma concreta y efectiva.

Sobre esta base, la mayor parte de los economistas sostienen que sería preciso corregir la insuficiente e inadecuada participación en los ingresos generales del Estado (PIE), cuyos criterios de distribución pivotan, en exceso, sobre el elemento población. Asimismo, se considera que existe una muy insuficiente participación en los ingresos de las CCAA. El escaso desarrollo de la participación municipal en los tributos autonómicos, salvo mediante fórmulas particulares de subvención condicionada, hacen necesario implantar participaciones municipales incondicionadas en los recursos de las mismas (PICAs).

*3. Adecuación de la financiación a las necesidades efectivas de cada municipio.*

Esta necesidad engarza de forma directa con las anteriores manifestaciones. Cada municipio tiene unas prioridades y necesidades distintas; se ha podido ver de una forma clara en la asignación concreta que en cada ayuntamiento se hace de su gasto en sus

presupuestos. Por ello, algunos economistas[340] sostienen que una posible solución al problema del gasto impropio debe venir por el lado de la financiación, donde el sistema debería partir de la cuantificación de las necesidades per cápita de los municipios, teniendo en cuenta un esfuerzo fiscal medio, así como un estándar también medio de calidad y cantidad de los servicios atribuidos. Esto es, se trata de medir cuánto dinero por habitante necesita un ayuntamiento para prestar los servicios que se le encomiendan a un nivel estándar definido por el Estado, y suponiendo que hace uso de su potestad tributaria al nivel medio existente en el resto de municipios. La definición del estándar de cantidad y calidad de los servicios locales para medir las necesidades de financiación trata de garantizar, por un lado, que dichos servicios van a tener la cobertura financiera suficiente y, por otro, pretende evitar que los municipios reclamen al Estado mayor financiación para mantener unos servicios desmesurados en cuanto a su cantidad o calidad. Si deciden prestar estos servicios superiores al estándar, el exceso deberá financiarse con cargo a recursos adicionales del propio municipio o con mejoras en la eficiencia en su prestación. El sistema que proponemos ya se aplica de manera exitosa en Suecia, donde la nivelación en el sistema de financiación local se construye sobre el concepto de coste estándar, que se obtiene mediante un simple coste per cápita nacional de los servicios municipales. A continuación, dicho coste estándar se singulariza en función de las características propias de cada municipio que se consideran relevantes por su incidencia en el coste de los servicios. De esta manera se obtiene una medida de coste estándar por municipio, que es el que se toma para calcular las transferencias de nivelación. Por encima de dicho nivel, los municipios no reciben ninguna financiación adicional, sino que tendrán que elevar sus tributos u obtener ganancias en eficiencia.

En este sentido parecen orientarse las posibles recomendaciones de los expertos en la materia, en el marco del Informe de julio de 2017 de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de financiación local. En él se analiza que el generalizado pequeño tamaño de los municipios, con un número, en 2016, de 8.125 municipios, incluyendo dos ciudades con EEAA, de los que 6.825 tienen menos de 5.000 habitantes y 898 entre 5.000 y 20.000, junto con el creciente despoblamiento de las áreas rurales, hacen necesario revisar las formas de gestión y organización, especialmente en el ámbito de los pequeños municipios con escasa masa crítica. En este sentido, la Comisión considera que no es razonable tratar de dar una solución unitaria a situaciones tan diversas y que, en consecuencia, tanto en materia de responsabilidades de gasto como de instrumentos de financiación la nueva normativa debería contener cierta flexibilidad, sin llegar a la casuística de considerar separadamente el gran número de peculiaridades físicas, productivas o de localización existentes en el territorio español. Por lo anterior, la Comisión propone establecer tres categorías de municipios susceptibles de ser reguladas de modo diferenciado: a) En primer lugar, las grandes metrópolis de Madrid y Barcelona, en la medida en que ya cuentan con su propia Carta de Autonomía Local. b) En segundo lugar, los pequeños municipios, entendiendo como tales, aquellos cuya población sea inferior a 20.000 habitantes de derecho, donde se concentran las mayores dificultades de gestión autónoma de sus competencias, derivadas de problemas de escala, dispersión geográfica o declive poblacional permanente. c) Finalmente, el resto de municipios a los

[340] RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús. y ROMERA JIMENEZ, Oscar: "*Un estudio sobre gasto impropio en la Administración local española".* Ob. Cit. Pág. 35.

que se les supone en todo caso capacidad suficiente de gestión tanto en materia de asignación de gasto como de organización autónoma de sus ingresos.

Desde luego esta división es necesaria, porque pretender imponer actuaciones únicas a todo tipo de sujetos, cuando las singularidades son tan patentes y palmarias, no va a conducir a resultados satisfactorios. Ahora bien, esta singularidad por población sería recomendable combinarla con otros criterios de territorialidad o singularidad en la prestación de los servicios, el volumen de los mismos o el coste medio que un ayuntamiento tiene por habitante, lo que desde luego supondría una asignación más equitativa de los recursos existentes.

*4.- Revisión de los ingresos municipales a través de la reformulación de algunos tributos*

Hay algunas figuras tributarias que han demostrado que a día de hoy han quedado obsoletas. Por el contrario, el devenir del mundo globalizado y el surgimiento de nuevas actividades en sectores como las telecomunicaciones, apps o energías renovables, hacen que puedan establecerse nuevos tributos o modificar los existentes. Esto hace necesario una revisión de las distintas figuras tributarias establecidas en el TRLHL, adecuando su contenido a la realidad que vivimos.

Son numerosas las propuestas que los entendidos en la materia están haciendo al respecto. Igual, en un arranque de humildad, desde los sectores políticos podrían valorar escuchar algunas de estas iniciativas que pueden redundar en beneficio de los municipios y valorar su aplicación. Aquí el problema es precisamente ese, que es un ingreso para los municipios, sin participación del Estado y CCAA, donde el interés decae claramente por no salir beneficiados con las medidas a regular. Clara prueba de ello la tenemos con la regulación de la plusvalía (IIVTNU), donde hasta en tres ocasiones ha tenido que pronunciarse el TC imponiendo la necesaria modificación del TRLHL, con los gastos que dicha inacción ha generado a numerosos ayuntamientos.

Medidas de esta índole igualmente han sido abordadas en el citado Informe de julio de 2017 de la Comisión de Expertos, donde una gran parte del contenido del mismo está dirigido a analizar los instrumentos de financiación, analizando los tributos locales, proponiendo medidas para su mejora. A ver si en un tiempo no muy lejano, se decide seguir los consejos fijados por los expertos.

*5.- Reforzar la posición institucional de las grandes ciudades.*

Por último, en una materia tan relevante como es la financiación, no se debe olvidar el papel que juegan las grandes ciudades. Y no es porque pretenda "barrer" para casa, pero ayuntamientos como el de Madrid, necesitan estar provistos de órganos de cooperación con el Estado y las CCAA que permitan incrementar su autonomía tributaria y obtener una financiación acorde a la multiplicidad de servicios que se prestan en las grandes ciudades. No deja de ser un desarrollo de lo ya señalado sobre la singularización de los recursos de los ayuntamientos atendiendo a criterios de población o prestación de servicios.

Es evidente que queda mucho camino por recorrer en esta materia y aunque en este campo hay muchas más voces que se alzan en la necesaria intervención, más a mi juicio que en

materia competencial, lo cierto es que se han perdido numerosas oportunidades de llevarlo a cabo, comenzando con la modificación del TRLHL por la LRSAL, donde no abordó ni uno solo de estos aspectos.

### 6.3 Medidas para la reordenación de la planta local

La lucha contra la fragmentación existente en nuestro país, que es un mal endémico desde hace décadas, ha sido constante en todas las modificaciones que se han ido operando en el mundo local, o por lo menos se han intentado, sin que ninguna de ellas haya dado fruto.

Ha quedado acreditado que medidas como las establecidas en la LRSAL relativas a la fusión de municipios o dejar desprovista de capacidad jurídica a las EATIMES no es la solución; o por lo menos no lo es en los términos planteados. Cierto es que la intención inicial de la reforma legislativa era mucho más radical –fusiones obligatorias– y que por la oposición municipal se quedó en el carácter voluntario e incentivado que ya he analizado. No obstante, personalmente considero que por la vía de la imposición no se llega a buen puerto, por cuanto no se puede obviar la esencia de cada pueblo, que no quiere verse mermada en lo que es y ha sido. Quizá sea una nostálgica, pero lo dice claramente el código civil en su primer artículo, propio de la primera clase de Derecho civil de la carrera y primer artículo que se estudia cualquier opositor: las fuentes del ordenamiento jurídico español son la ley, la costumbre y los principios generales del derecho. Esa costumbre y el derecho consuetudinario que conlleva es consustancial a la forma de concebir nuestro país. Por eso, cuando se pretende atacar a lo que identifica a las personas, su pueblo, el nombre de su pueblo, la identidad de su pueblo, reacciona como si le estuviesen quitando su propia vida. Por supuesto que es necesario buscar una solución a la fragmentada planta española desde el punto de vista de la eficiencia; pero hay que intentar abordar todo tipo de opciones, principalmente desde el prisma que haga conservar la identidad propia de cada territorio.

Ahora bien, he de reconocer que amén de ser evidente que es necesario actuar sobre esta materia, no es una tarea fácil llevarla a cabo; si lo fuera, ya se habrían obtenido resultados, aunque hubiera sido de una forma tímida. Sin embargo, buscar soluciones concretas para esta materia sería objeto propio de una tesis doctoral en sí misma, y que si bien me he atrevido a “lanzarme a la piscina” con algunas medidas que considero necesarias aplicar a nivel competencial, he de reconocer que en esta materia no puedo ser tan osada. Probablemente instrumentos de cooperación o medidas coordinadas en la prestación de servicios y voluntariamente aceptadas por los municipios afectados sean las primeras vías de actuación, ya sea con figuras como las mancomunidades, o figuras de posibles gestores superiores que coordinen actuaciones municipales, sin que necesariamente tenga que ser la diputación provincial. Desde luego, no es tarea fácil, pero no por ello hay que cesar en el intento de buscar medidas que mejore no solo los datos económicos del país, sino que hagan más fácil y llevadera la vida de los ciudadanos que la componen.

Comparto, por ello, las manifestaciones que pronunció el profesor Sosa Wagner en un medio de comunicación escrito[341] donde refiriéndose a los municipios señaló que "*En España reducir el número de municipios, sobre la base de acuerdos voluntarios y, si no se logran, aplicando el bisturí, es indispensable. Pero no para ahorrar, porque los pequeños ayuntamientos generan muy poco gasto siendo los grandes los que exhiben cifras de sonrojo. Es decir, la reducción del número de municipios no debe ser – o no debe ser tan sólo- parte de una política de ahorro sino una política de mejora de la calidad de la democracia, pues un ayuntamiento que representa a pocos vecinos antes es familia que organización política seria. Cuando un ayuntamiento no los presta o ha de recurrir para hacerlo a mancomunarse con otros es que algo ha ocurrido en este tejido social y la ley ha de ofrecer la respuesta adecuada".*

De forma análoga, Jiménez Asensio[342], cuando ya se conocía el contenido del anteproyecto de la LRSAL, puso de manifiesto que la planta municipal (o si se prefiere, la planta local) ofrece serios desajustes desde el enfoque de la prestación eficiente de los servicios públicos debiendo ser objeto de intensa mejora, pero ya advertía que tal vez se yerre si se pretenden buscar soluciones "mágicas" de reducción del gasto público en la reducción "arbitrista" de municipios, pues cabe tener en cuenta el alto sentido de pertenencia local que existe en la inmensa mayoría de los municipios españoles y tampoco cabe obviar las resistencias que se plantearían a un proceso de reducción basado exclusivamente en criterios de eficiencia. Ello no debe impedir que se activen, a través de las pertinentes reformas, medidas de incentivación y fomento para racionalizar el mapa municipal existente pero tales medidas de incentivación deberían partir del dato de la voluntariedad de los procesos y, por consiguiente, de respetar la voluntad de los ayuntamientos que quieran agruparse o, en su caso, fusionarse.

Pero puede decirse que esta fotografía pretendía ser cambiada, en cierta medida, con las modificaciones introducidas por la LRSAL, aunque echando la vista atrás podemos adelantar que no ha sido así. La modificación operada en la LBRL por la LRSAL ha abordado medidas reductoras en lo que a la planta local se refiere, degradando a las EELL de ámbito inferior al municipio, potenciando la figura de las diputaciones provinciales "o entidad equivalente" frente a la reducción del ámbito de las mancomunidades y estableciendo un nuevo régimen de fusión voluntaria de municipios. Sin embargo, no se ha optado por una verdadera reconsideración o reordenación de la planta municipal, sino que se ha limitado a "parchear" determinados ámbitos de actuación, siempre sobre la base de una mejor gestión económica de los recursos lo que no siempre implica una mejor gestión política y administrativa.

Por ello, resulta llamativo que todas las miradas estén exclusivamente puestas en una necesaria reducción de los municipios, en particular de los pequeños municipios y no se proyecten a otras vertientes de la estructura territorial española como pudiera ser el de las CCAA. Cuando la CE configuró el estado de las autonomías introduciendo la figura de las CCAA no las designó nominativamente, sino que estableció las vías de su

[341] Fue un artículo titulado "*¿Sobran Administraciones?"* publicado por el periódico El Mundo, el 4 de octubre de 2011. Se adjunta el enlace donde se puede leer el texto completo del artículo. https://apuntesadministrativo.wordpress.com/2011/10/06/%C2%BFsobranadministraciones-articulo-de-sosa-wagner/

[342]JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: "*Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta".* Ob. Cit. Págs. 33-34.

configuración en aras a la descentralización competencial. En este extremo personalmente no me atrevo a aventurar que pudiera ser una medida de eficiencia administrativa la posible reducción de la estructura de las CCAA precisamente porque si lo que queremos defender –o lo que yo defiendo– no es solo una medida de ahorro sino una medida de "utilidad democrática" en el sentido de prestar un mejor servicio al ciudadano en función de las necesidades demográficas, económicas, sociales, culturales y de diversa índole que puedan existir, por naturaleza es el ente local el destinado a llevar a cabo dicho cometido, sin que una reducción estructural de la configuración actual de las CCAA pudiera producir un efecto positivo en dichas medidas más allá de una reducción de gasto público.

Por otro lado, observando la actual planta local, otras medidas que pudieran haberse tenido en cuenta en las modificaciones operadas pudieran haber sido revisar la figura de ciertas EELL como las áreas metropolitanas o las comarcas, que desde su configuración constitucional hasta la actualidad han demostrado tener muy poco desarrollo real, y los datos lo abalan. Asimismo, y sin perjuicio de la necesaria reducción de las entidades locales menores, quizá no hubiera sido necesario la degradación que sobre las mismas se ha hecho privándoles de la consideración de EELL como tales al perder su personalidad jurídica diferenciada, buscando otras medidas de reducción de las mismas mediante fusión u otros mecanismos que tengan en cuenta los servicios a prestar, las características de identidad propias o la localización geográfica, extremos de los que se ha prescindido. Como acertadamente señala el profesor Velasco[343], las decisiones sobre la planta local de España no pueden derivar de un simple análisis de costes. La Constitución contiene tres criterios generales que guían la estructura de la planta local: el principio de eficacia-eficiencia de todas las Administraciones públicas y del gasto público en general (artículos 103.1 y 31 CE); el principio democrático (artículo 1.1 CE) y el principio de centralidad del municipio en la planta local (artículos 137, 140 y 141 CE). Estos tres principios se articulan mediante procedimientos de ponderación, que parece implicar que una eventual reducción del número de municipios solo sería constitucionalmente justificable si supusiera una notable reducción del gasto público (lo que satisfaría el principio de eficacia-eficiencia en el gasto) y supusiera al tiempo un moderado o limitado sacrificio en el principio democrático y en el principio de centralidad municipal.

Sea como fuere, lo cierto es que las medidas llevadas a cabo por la reforma de la legislación básica de régimen local parecen no haber satisfecho las aspiraciones modificativas generalizadas, fracaso en parte motivado, a mi juicio, por ese exclusivo prisma económico en que se ha basado.

Lo que ha quedado patente es que ante la situación actual de la planta local, es necesaria una actitud activa por parte de los actores políticos para adecuarla a la realidad que ahora nos toca vivir, marcada por criterios de racionalización y ajustes presupuestarios. Pero a

[343]VELASCO CABALLERO, Francisco. "*Competencias para la reforma de la planta municipal".* Ob. Cit. Págs. 60-61. Citando a RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J.M., "*La ponderación de bienes e intereses en el Derecho Administrativo".* Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2002. Pág.22 y su propia obra VELASCO CABALLERO, F. "*Método de comparación y sistema competencial"*, en ORTEGA Y DE LA SIERRA, S., "*Ponderación y Derecho Administrativo".* Marcial Pons, Madrid-Buenos Aires-Barcelona, 2009. Pág. 135 y ss. (Pág. 144). En este artículo se desarrolla un magnífico análisis de los "ojos" con los que se debe mirar cualquier reforma de la planta local, con las ponderaciones de intereses y las exigencias que ello supone, así como de a quién tiene la competencia para llevarlo a cabo.

la hora de realizar esta intervención, ¿a quién le compete? ¿Quién puede tomar decisiones en cuanto a las actuaciones que afecten a la reestructuración del mapa local?

Derivado de la configuración constitucional de la Administración local, donde el Estado daba por bueno que los municipios, provincias e islas no eran propiamente instituciones integradas en su organización administrativa, sino que formaban parte de la organización territorial de CCAA, en palabras del profesor Muñoz Machado[344] significa que la competencia para disponer de la planta y estructura de la Administración local, respetando las reglas generales, bastante laxas y sin contenido, fijadas en la legislación del Estado, se dejaba en manos de las CCAA.

Para saber cómo emprender las medidas necesarias para una posible reestructuración de la planta local es preciso saber quién tiene la competencia para llevarlas a cabo. Como señala el profesor Velasco[345] una hipotética reducción de la planta municipal de España, basada en fusiones y agregaciones de municipios, ha de realizarse a través del sistema competencial actualmente vigente. La crisis económica, aunque tiene al Estado por actor principal de reformas, no justifica en sí misma una atracción de las competencias sectoriales hacia el Estado, debiendo tener presente que el bloque de la constitucionalidad da a las CCAA el protagonismo sobre la reforma de la planta municipal en sus territorios. Ahora bien, la necesidad de medidas que permitan evitar esta fragmentación municipal, y en base a las competencias limitadas que sobre las bases del régimen jurídico de la Administración local tiene el Estado, que no sobre la alteración de municipios y régimen local que compete a las CCAA, ha hecho que la principal reforma con esta pretensión adoptada en modificación de la LBRL descanse, como hemos adelantado, en un nuevo régimen de fusión voluntaria y mayores requisitos para la creación de municipios[346].

Ante la pregunta de si se podría haber hecho algo más a través de la reforma llevada a cabo para abordar el problema de la planta local, las voces mayoritarias opinan que sí; sin embargo los límites de la competencia estatal para desarrollarlo por un lado, y la no tan siempre dispositiva voluntad autonómica para llevarlo a cabo por otro, amén de las diferentes posiciones que cada Administración local tiene respecto de su CCAA, hacen que difícilmente podamos ver grandes modificaciones a corto plazo.

---

[344] MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Ocho mil millones de euros de ahorro. La compleja reforma de la Administración Local".* Ob. Cit. Pág. 4. Es interesante el análisis que realiza sobre las consecuencias que esta opción organizativa de dejar en manos de las CCAA y la legislación que cada una de ellas hacen sobre el régimen organizativo de los EELL.

[345] VELASCO CABALLERO, Francisco. "*Competencias para la reforma de la planta municipal".* Ob. Cit. Pág.80-81. En este trabajo el profesor Velasco analiza de forma detallada los títulos competenciales habilitantes para emprender cualquier reforma directamente relacionada con la alteración, fusión o agregación de municipios como medida de reforma de la planta local, realizando un análisis de la competencia autonómica a través de las vías de su articulación asumidas por los EEAA en cuanto a la alteración de municipios y régimen local se refiere, así como los límites, tanto intrínsecos como extrínsecos, que el Estado tiene en dicha intervención.

[346] En efecto, son las vías de la fusión y mayores dificultades de creación de municipios las recogidas en el art. 13 de la LBRL tras su modificación por la LRSAL, al exigir determinados requisitos para la creación de nuevos municipios, tanto de índole legal (informe de la Administración que ejerza la tutela financiara) como relativa a un número mínimo de habitantes en un futurible municipio (5.000 habitantes) y en todo caso garantizando la sostenibilidad financiera –como no– del municipio a crear. De igual modo se incentiva la fusión voluntaria de municipios introduciendo medidas concretas para su desarrollo.

## 7. Reflexión final

Hay mucho por hacer y poco tiempo que perder. No basta con buenas intenciones encarnadas en programas electorales para obtener un puñado de votos de los vecinos o manifestaciones en ruedas de prensa dando fechas para modificaciones que no se cumplen; parece que nunca es buen momento para abordar un problema que es la base y esencia de nuestro país: los municipios.

La necesaria actuación sobre el mundo local, el reconocimiento de un férreo régimen competencial que no sucumba a los antojos y voluntad de quien gobierne, bien en el Estado o en la CCAA, y que permita a los municipios defender sus intereses locales por encima de cualquier otro tipo de pretensiones, ha de gozar de una garantía que, a mi juicio, no está correctamente salvaguardada a día de hoy.

Terminado este trabajo, por fin, después de años buscando huecos a deshoras entre informes, juzgados y biberones, y más recientemente, entre reuniones, comisiones, llamadas y actividades extraescolares, y después de analizar todos los datos que he plasmado en el estudio, creo firmemente que el mundo local se merece un verdadero reconocimiento a las labores que día a día desarrolla, a través de una correcta atribución de las competencias que le son propias. Y le son propias no porque lo pueda decir la ley o la CCAA; le son propias porque efectivamente las presta a sus vecinos, que son los verdaderos protagonistas de todo esto, o por lo menos deberían serlo. Obviar sus necesidades no sería propio de un país como España, donde la esencia característica de nuestra cultura y nuestro buen hacer radica en las personas. Solo hay que dejar a un lado el afán de protagonismo en un intento de atribuirse méritos por las actuaciones realizadas y valorar realmente que es lo mejor para el común de los ciudadanos, aunque con esas medidas se pierda alguna esfera de poder o no se obtenga todo el rédito que a uno le gustaría.

Por todo lo anterior, y dado que el reconocimiento expreso de una mayor esfera competencial a los municipios ha de surgir de algo tan sencillo como es la voluntad, quiero cerrar este estudio con una cita que siempre me ha gustado mucho y que para mí encarna la esencia del buen hacer en el mundo jurídico; es de Giordano Bruno (Expulsión de la bestia triunfante, 1584): “Dos son las manos con las que toda ley tiene el poder de obligar; la una es la de la justicia, la otra la de la posibilidad, y cada una de ellas está moderada por la otra, dado que si bien hay muchas cosas posibles que no son justas, nada, sin embargo, es justo que no sea al mismo tiempo posible”.

## ANEXO I: COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS EN LAS LEYES AUTONÓMICAS DE RÉGIMEN LOCAL

| LEGISLACIÓN LOCAL | ARTÍCULOS RELATIVOS A LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES |
|---|---|
| **País Vasco**<br>Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones locales | **Artículo 17. Competencias propias de los municipios.**<br>1) Ordenación y gestión de la protección civil, emergencias, prevención y extinción de incendios.<br>2) Ordenación y gestión de las relaciones de convivencia en el espacio público.<br>3) Ordenación y gestión del uso de servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones de titularidad pública.<br>4) Ordenación y gestión de la policía local, ordenación del tráfico, seguridad vial, estacionamiento de vehículos y colaboración en la seguridad ciudadana.<br>5) Ordenación y gestión de la seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares y establecimientos de pública concurrencia.<br>6) Ordenación y gestión en materia de animales de compañía y potencialmente peligrosos.<br>7) Planificación, programación y gestión de viviendas.<br>8) Ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.<br>9) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística.<br>10) Promoción, gestión, defensa y protección de la salud pública.<br>11) Ordenación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras.<br>12) Ordenación, planificación y gestión, así como control sanitario de cementerios y servicios funerarios.<br>13) Ordenación, planificación y gestión de los servicios sociales.<br>14) Ordenación, programación y gestión en materia de garantía de ingresos e inclusión social.<br>15) Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano. Esta materia incluye el abastecimiento de agua en alta o aducción, abastecimiento de agua en baja, saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población y depuración de las aguas residuales urbanas.<br>16) Ordenación, gestión y prestación del servicio de alumbrado público, limpieza viaria, acceso a núcleos de población y pavimentación de vías urbanas, así como parques y jardines. |

| | |
|---|---|
| | 17) Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, así como planificación, programación y disciplina de la reducción de la producción de residuos urbanos o municipales.<br><br>18) Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.<br><br>19) Ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público.<br><br>20) Ordenación y promoción de la cultura y de actividades culturales y gestión de equipamientos culturales de uso público.<br><br>21) Protección, gestión y conservación del patrimonio histórico municipal y elaboración y aprobación de planes especiales de protección y catálogos.<br><br>22) Gestión y promoción del turismo local.<br><br>23) Participación en la programación de la enseñanza y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, así como conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial. Asimismo, en relación con los ámbitos anteriores, cooperación con la Administración educativa en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.<br><br>24) Ordenación y gestión de las actividades de servicios.<br><br>25) Desarrollo local económico y social y políticas o planes locales de empleo.<br><br>26) Planes de normalización, ordenación y gestión de las políticas de fomento y uso del euskera, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 de esta ley.<br><br>27) Ordenación y gestión de las políticas de igualdad de género y fomento de la equidad.<br><br>28) Gestión del patrimonio municipal y regulación de su uso y destino y su conservación y mantenimiento, de acuerdo, en su caso, con la normativa foral.<br><br>29) Ordenación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, lagos y montes, sin perjuicio de las competencias de los territorios históricos en esta materia. Ordenación del acceso a las playas y prestación del servicio de limpieza de estas.<br><br>30) Ordenación y gestión de estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías. Administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos. En particular, la promoción en el término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.<br><br>31) Ordenación y gestión, incluidas conservación y mantenimiento, de las vías públicas urbanas y rurales de titularidad municipal dentro del término municipal.<br><br>32) Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales, técnicos y humanos que se consideren necesario.<br><br>33) Ordenación y gestión de establecimientos públicos y actividades recreativas. |

| | |
|---|---|
| | 34) Ordenación y gestión del comercio interior. En concreto, lo relativo a la ordenación y gestión sobre mercados, abastos, ferias, lonjas, mataderos y comercio ambulante, incluyendo igualmente la planificación y ordenación del uso comercial al por menor y grandes equipamientos comerciales atendiendo a criterios de ordenación urbanística y utilización racional del suelo, así como la ordenación, inspección y sanción en materia de compraventa de vehículos y otros artículos en espacios públicos.<br><br>35) Gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas.<br><br>36) Planificación, ordenación y gestión de políticas de juventud.<br><br>37) Planificación, ordenación y gestión de políticas en materia de cooperación para el desarrollo. |
| Cataluña<br><br>Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local. | **Art. 66.3. Competencias municipales y locales**<br><br>El municipio tiene competencias propias en las materias siguientes:<br><br>a) La seguridad en lugares públicos.<br><br>b) La ordenación del tráfico de vehículos y de personas en las vías urbanas.<br><br>c) La protección civil, la prevención y la extinción de incendios.<br><br>d) La ordenación, la gestión, la ejecución y la disciplina urbanísticas; la promoción y la gestión de viviendas; los parques y los jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos y vías rurales.<br><br>e) El patrimonio histórico-artístico.<br><br>f) La protección del medio.<br><br>g) Los abastecimientos, los mataderos, las ferias, los mercados y la defensa de usuarios y de consumidores.<br><br>h) La protección de la salubridad pública.<br><br>i) La participación en la gestión de la atención primaria de la salud.<br><br>j) Los cementerios y los servicios funerarios.<br><br>k) La prestación de los servicios sociales y la promoción y la reinserción sociales.<br><br>l) El suministro de agua y el alumbrado público, los servicios de limpieza vial, de recogida y tratamiento de residuos, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales.<br><br>m) El transporte público de viajeros.<br><br>n) Las actividades y las instalaciones culturales y deportivas, la ocupación del ocio, el turismo.<br><br>o) La participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la administración educativa en la creación, la construcción y el mantenimiento de los centros docentes públicos; la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. |

| | |
|---|---|
| Galicia<br><br>Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local. | **Artículo 80. Competencias propias**<br><br>(transcribe literalmente el art. 25 de la LBRL antes de su modificación por la LRSAL). |
| Andalucía<br><br>Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local. | **Artículo 9. Competencias municipales.**<br><br>1. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística, que incluye:<br><br>a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.<br><br>b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.<br><br>c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.<br><br>d) Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.<br><br>e) Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.<br><br>f) Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.<br><br>g) Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado<br><br>h) Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas.<br><br>2. Planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda protegida, que incluye:<br><br>a) Promoción y gestión de la vivienda.<br><br>b) Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.<br><br>c) Adjudicación de las viviendas protegidas.<br><br>d) Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica.<br><br>3. Gestión de los servicios sociales comunitarios, conforme al Plan y Mapa Regional de Servicios Sociales de Andalucía, que incluye:<br><br>a) Gestión de las prestaciones técnicas y económicas de los servicios sociales comunitarios.<br><br>b) Gestión del equipamiento básico de los servicios sociales comunitarios.<br><br>c) Promoción de actividades de voluntariado social para la atención a los distintos colectivos, dentro de su ámbito territorial.<br><br>4. Ordenación, gestión, prestación y control de los siguientes servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano, que incluye:<br><br>a) El abastecimiento de agua en alta o aducción, que incluye la captación y alumbramiento de los recursos hídricos y su gestión, incluida la generación de los recursos no convencionales, el tratamiento de potabilización, el transporte por arterias o tuberías principales y el almacenamiento en depósitos reguladores de cabecera de los núcleos de población. |

| | |
|---|---|
| | b) El abastecimiento de agua en baja, que incluye su distribución, el almacenamiento intermedio y el suministro o reparto de agua de consumo hasta las acometidas particulares o instalaciones de las personas usuarias.<br><br>c) El saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población a través de las redes de alcantarillado municipales hasta el punto de interceptación con los colectores generales o hasta el punto de recogida para su tratamiento.<br><br>d) La depuración de las aguas residuales urbanas, que comprende su interceptación y el transporte mediante los colectores generales, su tratamiento y el vertido del efluente a las masas de agua continentales o marítimas.<br><br>e) La reutilización, en su caso, del agua residual depurada en los términos de la legislación básica.<br><br>5. Ordenación, gestión y prestación del servicio de alumbrado público.<br><br>6. Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, así como la planificación, programación y disciplina de la reducción de la producción de residuos urbanos o municipales.<br><br>7. Ordenación, gestión y prestación del servicio de limpieza viaria.<br>8. Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.<br><br>9. Deslinde, ampliación, señalización, mantenimiento, regulación de uso, vigilancia, disciplina y recuperación que garantice el uso o servicio público de los caminos, vías pecuarias o vías verdes que discurran por el suelo urbanizable del término municipal, conforme a la normativa que le sea de aplicación.<br><br>10. Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales y humanos que se consideren necesarios.<br><br>11. Elaboración y aprobación de catálogos urbanísticos y de planes con contenido de protección para la defensa, conservación y promoción del patrimonio histórico y artístico de su término municipal, siempre que estén incluidos en el Plan General de Ordenación Urbanística. En el caso de no estar incluidos en dicho plan, deberán contar con informe preceptivo y vinculante de la consejería competente en materia de cultura.<br><br>12. Promoción, defensa y protección del medio ambiente, que incluye:<br><br>a) La gestión del procedimiento de calificación ambiental, así como la vigilancia, control y ejercicio de la potestad sancionadora con respecto a las actividades sometidas a dicho instrumento.<br><br>b) La programación, ejecución y control de medidas de mejora de la calidad del aire, que deberán cumplir con las determinaciones de los planes de nivel supramunicipal o autonómico, aprobados por la Junta de Andalucía.<br><br>c) La declaración y delimitación de suelo contaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal. |

| | |
|---|---|
| | d) La aprobación de los planes de descontaminación y la declaración de suelo descontaminado, en los casos en que dicho suelo esté íntegramente comprendido dentro de su término municipal.<br><br>e) La ordenación, ejecución y control de las áreas del territorio municipal que admitan flujos luminosos medios y elevados y el establecimiento de parámetros de luminosidad.<br><br>f) La ordenación, planificación, programación y ejecución de actuaciones en materia de protección del medio ambiente contra ruidos y vibraciones y el ejercicio de la potestad sancionadora en relación con actividades no sometidas a autorización ambiental integrada o unificada.<br><br>g) La programación de actuaciones en materia de información ambiental y de educación ambiental para la sostenibilidad.<br><br>h) La declaración y gestión de parques periurbanos y el establecimiento de reservas naturales concertadas, previo informe de la consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía.<br><br>13. Promoción, defensa y protección de la salud pública, que incluye:<br><br>a) La elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan Local de Salud.<br><br>b) El desarrollo de políticas de acción local y comunitaria en materia de salud.<br><br>c) El control preventivo, vigilancia y disciplina en las actividades públicas y privadas que directa o indirectamente puedan suponer riesgo inminente y extraordinario para la salud.<br><br>d) El desarrollo de programas de promoción de la salud, educación para la salud y protección de la salud, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad o de riesgo.<br><br>e) La ordenación de la movilidad con criterios de sostenibilidad, integración y cohesión social, promoción de la actividad física y prevención de la accidentabilidad.<br><br>f) El control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, consumo, ocio y deporte.<br><br>g) El control sanitario oficial de la distribución de alimentos.<br><br>h) El control sanitario oficial de la calidad del agua de consumo humano.<br><br>i) El control sanitario de industrias, transporte, actividades y servicios.<br><br>j) El control de la salubridad de los espacios públicos y, en especial, de las zonas de baño.<br><br>14. Ordenación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares de concurrencia pública, que incluye:<br><br>a) El control, vigilancia, inspección y régimen sancionador de los establecimientos de pública concurrencia.<br><br>b) La gestión y disciplina en materia de animales de compañía y animales potencialmente peligrosos, y la gestión de su registro municipal.<br><br>c) La autorización de ampliación de horario y de horarios de apertura permanente de establecimientos públicos, en el marco de la legislación autonómica. |

| | |
|---|---|
| | d) La autorización de condiciones específicas de admisión de personas en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas.<br><br>e) La creación de Cuerpos de Policía Local, siempre que lo consideren necesario en función de las necesidades de dicho municipio, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en la legislación básica del Estado.<br><br>f) La elaboración, aprobación, implantación y ejecución del Plan de Emergencia Municipal, así como la adopción, con los medios a disposición de la corporación, de medidas de urgencia en caso de catástrofe o calamidad pública en el término municipal.<br><br>g) La ordenación, planificación y gestión del servicio de prevención y extinción de incendios y otros siniestros, así como la asistencia y salvamento de personas y protección de bienes.<br><br>h) La creación, mantenimiento y dirección de la estructura municipal de protección civil.<br><br>i) La promoción de la vinculación ciudadana a través del voluntariado de protección civil.<br><br>j) La elaboración de programas de prevención de riesgos y campañas de información.<br><br>k) La ordenación de las relaciones de convivencia ciudadana y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos municipales.<br><br>15. Ordenación, planificación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras, que incluye:<br><br>a) La información y educación a las personas usuarias y consumidoras en materia de consumo, así como la orientación y el asesoramiento a estas sobre sus derechos y la forma más eficaz para ejercerlos.<br><br>b) La información y orientación a las empresas y profesionales en materia de consumo.<br><br>c) El análisis, tramitación, mediación o arbitraje, en su caso, de las quejas, reclamaciones y denuncias que presentan las personas consumidoras.<br><br>d) La constitución, gestión, organización y evaluación de las oficinas municipales de información al consumidor de su ámbito territorial.<br><br>e) El fomento, divulgación y, en su caso, gestión, del sistema arbitral de consumo, en colaboración con la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía, en los términos previstos en la legislación vigente.<br><br>f) La inspección de consumo y el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones localizadas en su territorio en las condiciones, con el alcance máximo y facultades establecidos en la normativa autonómica reguladora en materia de consumo.<br><br>g) La prevención de situaciones de riesgo de ámbito municipal de las personas consumidoras y la adopción de medidas administrativas preventivas definitivas, cuando estas situaciones se materialicen en el ámbito estrictamente local y se puedan afrontar en su totalidad dentro del término municipal, o provisionales cuando excedan del mismo. |

| | |
|---|---|
| | h) La constitución, gestión, organización y evaluación de los puntos de contacto municipales integrados en la Red de Alerta de Andalucía de Productos de Consumo.<br><br>16. Promoción del turismo, que incluye:<br><br>a) La promoción de sus recursos turísticos y fiestas de especial interés.<br><br>b) La participación en la formulación de los instrumentos de planificación y promoción del sistema turístico en Andalucía.<br><br>c) El diseño de la política de infraestructuras turísticas de titularidad propia.<br><br>17. Planificación y gestión de actividades culturales y promoción de la cultura, que incluye:<br><br>a) La elaboración, aprobación y ejecución de planes y proyectos municipales en materia de bibliotecas, archivos, museos y colecciones museográficas.<br><br>b) La gestión de sus instituciones culturales propias, la construcción y gestión de sus equipamientos culturales y su coordinación con otras del municipio.<br><br>c) La organización y promoción de todo tipo de actividades culturales y el fomento de la creación y la producción artística, así como las industrias culturales.<br><br>18. Promoción del deporte y gestión de equipamientos deportivos de uso público, que incluye:<br><br>a) La planificación, ordenación, gestión y promoción del deporte de base y del deporte para todos.<br><br>b) La construcción, gestión y el mantenimiento de las instalaciones y equipamientos deportivos de titularidad propia.<br><br>c) La organización y, en su caso, autorización de manifestaciones y competiciones deportivas que transcurran exclusivamente por su territorio, especialmente las de carácter popular y las destinadas a participantes en edad escolar y a grupos de atención especial.<br><br>d) La formulación de la planificación deportiva local.<br><br>19. Ordenación, planificación y gestión, así como el control sanitario de cementerios y servicios funerarios.<br><br>20. En materia de educación:<br><br>a) La vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.<br><br>b) La asistencia a la consejería competente en materia de educación en la aplicación de los criterios de admisión del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos.<br><br>c) La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de segundo ciclo de educación infantil, de educación primaria y de educación especial, así como la puesta a disposición de la Administración educativa de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.<br><br>d) La cooperación en la ejecución de la planificación que realice la consejería competente en materia de educación y en la gestión de los centros públicos escolares existentes en su término municipal. |

| | |
|---|---|
| | 21. Fomento del desarrollo económico y social en el marco de la planificación autonómica.<br><br>22. Ordenación, autorización y control del ejercicio de actividades económicas y empresariales, permanentes u ocasionales.<br><br>23. Autorización de mercadillos de apertura periódica así como la promoción del acondicionamiento físico de los espacios destinados a su instalación.<br><br>24. Ordenación, gestión, promoción y disciplina sobre mercados de abastos.<br><br>25. Organización y autorización, en su caso, de eventos o exposiciones menores que, sin tener carácter de feria oficial, estén destinados a la promoción de productos singulares.<br><br>26. Establecimiento y desarrollo de estructuras de participación ciudadana y del acceso a las nuevas tecnologías.<br><br>27. Provisión de medios materiales y humanos para el ejercicio de las funciones de los juzgados de paz.<br><br>28. Ejecución de las políticas de inmigración a través de la acreditación del arraigo para la integración social de inmigrantes, así como la acreditación de la adecuación de la vivienda para el reagrupamiento familiar de inmigrantes. |
| Principado de Asturias | Sin norma específica<br>(creación de comarcas) |
| Cantabria | Sin norma específica<br>(comarcas y entidades locales menores) |
| La Rioja<br><br>Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración local | **Artículo 34. Competencias de los municipios.**<br>Los municipios de La Rioja tienen las competencias que les reconozca la legislación del Estado y de La Rioja, que las ejercerán en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad. En la programación y ejecución de su actividad se coordinarán con la Comunidad Autónoma de La Rioja y las demás Administraciones públicas. |
| Murcia<br>Ley 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local. | **Art. 3.**<br>1. Los órganos de la Comunidad Autónoma inspirarán su actuación en materia de régimen local en los principios de respeto a la autonomía municipal, descentralización, mutua información, colaboración y coordinación con las Entidades locales de la Región, para lograr la máxima proximidad de la gestión administrativa a la población, y asegurar el establecimiento y adecuada prestación de los servicios municipales, especialmente en aquellas de menor capacidad económica y de gestión.<br>2. La legislación de la Comunidad Autónoma garantizará a las Entidades locales el derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses para hacer efectivo el principio de autonomía local.<br>**Art. 4.**<br>La Comunidad Autónoma podrá delegar el ejercicio de competencias propias de la Administración regional en las Entidades locales de la Región, facultar a éstas para la gestión ordinaria de determinados servicios competencia de la misma, así como establecer convenios de colaboración, ajustándose en su actuación a lo dispuesto en la Ley Regional de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades locales. En tales supuestos, se les dotará de los recursos humanos y materiales para el ejercicio de dichas competencias. |

| | |
|---|---|
| Comunitat Valenciana<br><br>Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local. | **Artículo 33. Competencias de los municipios.**<br>1. Los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos.<br>2. Las competencias de los municipios pueden ser propias o delegadas, según lo dispuesto en la legislación básica estatal y en esta ley.<br>3. Los municipios valencianos tienen competencias propias en las siguientes materias:<br>a) Seguridad en lugares públicos.<br>b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.<br>c) Protección civil, prevención y extinción de incendios.<br>d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, desarrollo de espacios comerciales urbanos, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales, salvo las pecuarias.<br>e) Patrimonio histórico-artístico.<br>f) Protección del medio ambiente.<br>g) Comercio local, mercados y venta no sedentaria y defensa de los usuarios y consumidores.<br>h) Protección de la salubridad pública.<br>i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.<br>j) Cementerios y servicios funerarios.<br>k) Prestación de los servicios sociales, promoción, reinserción social y promoción de políticas que permitan avanzar en la igualdad efectiva de hombres y mujeres.<br>l) Suministro de agua, incluyendo la de consumo humano y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.<br>m) Transporte público de viajeros.<br>n) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.<br>o) 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; la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios y recintos de los colegios públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial; cooperar con la administración educativa en la obtención de solares para la construcción de nuevos centros públicos.<br>p) Seguridad alimentaria, mataderos, ferias y abastos.<br>q) Recogida y gestión de animales vagabundos y abandonados.<br>r) Gestión y adjudicación de pastos.<br>s) Gestión y mantenimiento de infraestructura y servicios comunes de interés agrario, a través de los Consejos Locales Agrarios. |
| Aragón<br><br>Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local. | **Artículo 42. Competencias de los municipios.**<br>1. Los municipios, en el ejercicio de su autonomía y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.<br>2. Los ámbitos de la acción pública en los que los municipios podrán prestar servicios públicos y ejercer competencias, con el alcance que determinen las Leyes del Estado y de la Comunidad Autónoma reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, serán los siguientes: |

| | |
|---|---|
| | a) La seguridad en lugares públicos, así como garantizar la tranquilidad y sosiego en el desarrollo de la convivencia ciudadana.<br>b) La ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas y caminos rurales.<br>c) La protección civil, la prevención y extinción de incendios.<br>d) La ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística del término municipal; la promoción y gestión de viviendas; los parques y jardines, la pavimentación de vías públicas urbanas y la conservación de caminos rurales.<br>e) El patrimonio histórico-artístico.<br>f) La protección del medio ambiente.<br>g) Los abastecimientos, los mataderos, ferias, mercados y la defensa de usuarios y consumidores.<br>h) La protección de la salubridad pública.<br>i) La participación en la gestión de la atención primaria de la salud.<br>j) Los cementerios y servicios funerarios.<br>k) La prestación de servicios sociales dirigidos, en general, a la promoción y reinserción sociales, y en especial, a la promoción de la mujer; la protección de la infancia, de la juventud, de la vejez y de quienes sufran minusvalías.<br>l) El suministro de agua, el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales; el alumbrado público; los servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos.<br>m) El transporte público de viajeros.<br>n) Las actividades e instalaciones culturales y deportivas; archivos, bibliotecas, museos, conservatorios de música y centros de bellas artes; la ocupación del tiempo libre, el turismo.<br>ñ) La participación en la programación de la enseñanza y la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de los centros docentes públicos; la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes y la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria; la promoción de actividades educativas.<br>o) El fomento de los intereses económicos de la localidad y del pleno empleo; la mejora de las estructuras agrarias y la prestación de servicios de interés general agrario.<br>p) La prestación de servicios de radio y televisión locales y otros servicios de telecomunicación local.<br>3. Los municipios ejercen sus competencias en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. En la programación y ejecución de su actividad se coordinarán con la Diputación General de Aragón y las demás Administraciones Públicas. |
| Castilla-La Mancha<br>Ley 3/1991, de 14 de marzo, de entidades locales. | No establece una cláusula relativa a las competencias municipales, señalando únicamente en el **artículo 2** que “El término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias”. |
| Canarias<br>Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. | **Artículo 10. Competencias municipales.**<br>1. Son competencias propias del municipio aquellas cuya titularidad le atribuyen las leyes del Estado y las de la Comunidad Autónoma de Canarias. Estas últimas asignarán a los municipios toda competencia que se aprecie que afecta preponderantemente al círculo de intereses municipales.<br>2. Son competencias delegadas aquellas sobre las que el Estado, la Comunidad Autónoma, los Cabildos insulares u otras Administraciones Públicas hayan |

| | |
|---|---|
| | atribuido su ejercicio al municipio, conservando la titularidad la administración delegante. La Administración autonómica canaria delegará en los municipios el ejercicio de aquellas competencias autonómicas que por los principios de la sección 1.ª de este capítulo sea conveniente que se lleven a cabo en el ámbito municipal. La delegación se ajustará a la legislación básica de régimen local persiguiéndose la mejora en los servicios públicos además de una eficiente gestión pública tendente a la eliminación de duplicidades administrativas. La delegación respetará los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no podrá tener una duración inferior a la prevista en la legislación básica.<br>3. Además de las competencias señaladas en los apartados anteriores, los municipios canarios podrán ejercer otras que, cumpliendo con los requisitos legales, promuevan actividades y servicios que contribuyan a satisfacer necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, con respeto a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, descartándose que un servicio público pueda ser ofrecido simultáneamente por varias Administraciones.<br>**Artículo 11. Atribución de competencias propias.**<br>Sin perjuicio de lo previsto en la legislación básica, los municipios canarios asumirán, en todo caso, las competencias que les asignen como propias las leyes sectoriales de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre las siguientes materias: a) Actividades clasificadas y espectáculos públicos. b) Consumo. c) Cultura. d) Deportes. e) Educación. f) Empleo. g) Fomento y promoción del desarrollo económico y social municipal en el marco de la planificación autonómica. h) Igualdad de género. i) Juventud. j) Medio ambiente. k) Patrimonio histórico. l) Protección civil y seguridad ciudadana. m) Sanidad. n) Servicios sociales. ñ) Transportes. o) Turismo. p) Urbanismo. |
| Comunidad Foral de Navarra<br><br>Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local. | **Artículo 29.**<br>Los municipios de Navarra tienen las competencias, potestades y prerrogativas que la legislación general reconoce a todos los del Estado.<br>Tendrán asimismo las competencias que, en materias que corresponden a Navarra, les atribuyan las leyes de la Comunidad Foral. |
| Extremadura<br><br>Ley 3/2019, de 22 de enero, de garantía de la autonomía municipal. | **Artículo 4. Competencias municipales y prestación de servicios.**<br>1. De acuerdo con lo establecido en el título II de la presente ley, los servicios públicos derivados de las competencias propias municipales serán prestados preferentemente por los ayuntamientos que sean titulares de tales competencias.<br>2. Tan solo en el caso de que tal prestación de servicios públicos no fuera viable, por razones de falta de capacidad de gestión con el objeto de mejora de la eficiencia, los citados servicios podrán ser prestados por otras entidades locales de carácter asociativo o por medio de consorcios y del resto de entes públicos sujetos a derecho público o privado del sector público local, en los términos establecidos en la presente ley y en la normativa básica aplicable, así como de conformidad con lo regulado en la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de Mancomunidades y Entidades Locales Menores de Extremadura.<br>3. No obstante lo establecido en el apartado anterior, las Diputaciones provinciales podrán asimismo prestar u ofertar la prestación de servicios públicos municipales en el marco de sus competencias en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios, establecidas en el artículo 56 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.<br><br>**Artículo 10. Competencias municipales. Principios generales.**<br>1. Las competencias municipales se clasifican en propias, transferidas, delegadas, así como las ejercitadas, de acuerdo con la presente ley, a partir de la cláusula general de competencias. |

| | |
|---|---|
| | 2. Las competencias propias se atribuyen por ley. Tendrán ese carácter las competencias recogidas en el artículo 15 de la presente.<br>3. Las competencias propias municipales se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de los órganos de gobierno del Ayuntamiento.<br>4. En el ejercicio de las competencias propias se atenderá siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.<br>5. La autonomía política municipal se garantiza mediante las competencias propias previstas en esta ley y las atribuidas complementariamente por las leyes sectoriales que apruebe la Asamblea de Extremadura.<br>6. Tendrán también la consideración de competencias municipales derivadas de la cláusula general de competencias, ejerciéndose asimismo en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, cualesquiera actividad, servicio o prestación que sea desarrollada de forma complementaria en interés de la ciudadanía o de la comunidad local y no se encuadre dentro de las competencias propias establecidas en esta ley o las que complementariamente atribuya la legislación sectorial, así como de las competencias transferidas o delegadas, siempre que tal ejercicio se circunscriba a los requisitos formales y materiales establecidos en la presente ley y en la legislación básica.<br>7. La concreción y, en su caso, atribución de las competencias propias a los municipios extremeños por parte de la legislación sectorial, respetará lo establecido en la presente ley y se hará efectiva de acuerdo con los principios de subsidiariedad, proximidad, suficiencia financiera.<br><br>**Artículo 12. Definición de competencia municipal.**<br>1. Se entiende por competencia municipal el conjunto o haz de funciones o facultades que se proyectan sobre materias, actividades, sectores o instituciones particulares.<br>2. Las funciones o facultades de los municipios podrán ser de carácter normativo o de ordenación, de planificación, de programación, de fomento, de gestión o ejecutivas.<br>3. Tienen la consideración de materias, actividades, sectores o instituciones particulares, el conjunto de ámbitos de regulación que se recogen en el artículo 15 de la presente ley o que así se establecen complementariamente por parte de la legislación sectorial.<br><br>**Artículo 13. Definición de funciones o facultades.**<br>A efectos de lo establecido en esta ley y en las leyes sectoriales que se aprueben en su caso, el alcance de las funciones o facultades como parte de la competencia municipal es el que sigue:<br>a) Funciones normativas o de ordenación. Tienen ese carácter la aprobación de disposiciones normativas de carácter general por el Pleno.<br>b) Funciones de planificación. La función de planificación municipal comporta la elaboración previa de diagnósticos de la realidad u objeto que se pretenda planificar, la determinación de objetivos, metas o resultados que se quieran obtener en un espacio temporal previamente definido, así como la previsión de mecanismos de evaluación de los resultados mediante el establecimiento de indicadores de gestión.<br>c) Funciones de programación. Se entiende por función de programación la ordenación, en el marco de las funciones de planificación, fomento o gestión, de las acciones necesarias que se pretenden llevar a cabo en el tiempo, así como la definición y aplicación de los objetivos previamente determinados, en todos aquellos servicios, actividades o prestaciones que sean de competencia municipal. |

| | |
|---|---|
| | d) Funciones de fomento o promoción. Se consideran actividades municipales de fomento o promoción todas aquellas medidas o acciones dirigidas a incentivar un sector o ámbito de actividad pública o privada que pueda tener utilidad social, mediante incentivos económicos, fiscales o transferencias financieras asignadas, salvo excepción prevista legalmente, en procesos con libre concurrencia, así como otra serie de medidas de auxilio y protección social o mejora de sectores o ámbitos que promuevan condiciones favorecedoras del crecimiento económico.<br>e) Funciones de gestión o ejecutivas. Se entiende por funciones ejecutivas o de gestión la actividad de la Administración municipal consistente en la aplicación de la normativa vigente a través de instrumentos o herramientas de gestión pública, actuaciones administrativas o mediante la emisión de actos administrativos y resoluciones que comporten la aplicación del ordenamiento jurídico a personas y situaciones concretas.<br><br>**Artículo 14. Cláusula general de competencias municipales.**<br>1. Los municipios extremeños pueden ejercer competencias que tengan por objeto impulsar iniciativas para la ordenación y gestión de actividades, servicios o prestaciones no contempladas en el elenco de competencias propias.<br>2. Esas actividades, prestaciones o servicios de competencia municipal irán encaminadas a ordenar y gestionar cualquier ámbito de actuación que implique mejora en la calidad de vida de la ciudadanía, satisfaga aspiraciones ciudadanas o permita cubrir necesidades e intereses comunitarios. Su ejercicio estará, no obstante, condicionado a que se cumplan las exigencias contenidas en los apartados siguientes del presente artículo.<br>3. Con la finalidad de evitar duplicidades en la ordenación o gestión de las competencias, los municipios no podrán ejercer actividades, servicios o prestaciones expresamente reservadas por el ordenamiento jurídico a otro nivel de gobierno.<br>4. Se considerará que existe ejecución simultánea del mismo servicio público o duplicidad cuando confluyen la Administración de la Junta de Extremadura y la entidad local sobre una misma acción pública, actividad o servicio, que se proyecta sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas, sin que las actuaciones y servicios que pretendan llevar a cabo la entidad local tengan la consideración de complementarios de los que realice la Administración autonómica.<br>5. Igualmente, para el ejercicio de tales actividades, servicios o prestaciones que no deriven de competencias propias, se deberá acreditar que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal.<br>6. Cuando el municipio decida el impulso de actividades, servicios o prestaciones que no tengan el carácter de competencias propias, transferidas o delegadas, justificará mediante sendos informes de secretaría e intervención, respectivamente, la inexistencia de duplicidad y la garantía de la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal en su conjunto.<br>7. Los informes o memorias previstos en el apartado anterior serán solicitados por el alcalde o alcaldesa, dando cuenta de su contenido en el Pleno inmediatamente posterior a su emisión. Estos informes serán remitidos al departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma en razón de la materia objeto del ejercicio competencial, así como a la Administración que ejerza la tutela financiera de los municipios, al objeto de su ponderación y análisis.<br>8. El Gobierno de Extremadura establecerá mediante reglamento el procedimiento de solicitud y los criterios para emitir los informes preceptivos y necesarios por los correspondientes departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma en aquellas actividades, servicios o prestaciones en los que |

| | |
|---|---|
| | el municipio pretenda ejercer una competencia que no tiene el carácter estrictamente de propia, delegada o transferida.<br>9. Los informes que se emitan por el departamento de la Administración competente de la Comunidad Autónoma en razón de la materia y por la Administración que ejerza la tutela financiera serán, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica, vinculantes y motivados. Para la elaboración del informe de duplicidades se tendrá en cuenta el informe remitido por el Ayuntamiento respectivo.<br>10. Solo cabrá la denegación del ejercicio de tales competencias si expresamente hubiera duplicidad en los términos expresados en el apartado cuarto del presente artículo o que, como consecuencia del pretendido ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones, se acreditara mediante el informe pertinente de la Administración Pública que ejerza la tutela financiera que se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda Municipal en su conjunto.<br>11. El plazo para la emisión del informe de duplicidades por parte del departamento de la Administración de la Comunidad Autónoma competente en razón de la materia será de dos meses. Finalizado este plazo sin que hubiera sido notificado el citado informe, el municipio podrá proseguir con el ejercicio de las actividades, servicios o prestaciones, siempre que haya sido emitido el informe de no afectación a la Hacienda municipal en su conjunto por parte de la Administración que disponga de la tutela financiera.<br>12. La financiación de este tipo de competencias derivadas de la cláusula general corresponderá en exclusiva al municipio que decida poner en marcha la actividad, prestación o servicio, salvo que así se prevea en una ley o, excepcionalmente, con los requisitos y exigencias recogidos en la presente ley, sea objeto de financiación por parte de alguna institución pública.<br><br>**Artículo 15. Competencias propias de los municipios.**<br>1. Los municipios podrán ejercer las siguientes competencias propias, que se despliegan sobre las siguientes áreas de actuación municipal:<br>a) Área Institucional, organizativa y de seguridad.<br>En las materias o ámbitos institucionales, organizativos o de seguridad pública, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:<br>1.º Ordenación y gestión de la protección civil, emergencias, prevención y extinción de incendios.<br>2.º Ordenación y gestión o ejecución de las relaciones de convivencia en el espacio público.<br>3.º Ordenación y gestión de la policía local, ordenación del tráfico, seguridad vial, estacionamiento de vehículos y colaboración en la seguridad ciudadana.<br>4.º Ordenación y gestión de la seguridad de las actividades organizadas en espacios públicos y en los lugares y establecimientos de pública concurrencia.<br>5.º Ordenación y gestión en materia de animales de compañía y potencialmente peligrosos.<br>6.º Ordenación y gestión de las políticas de igualdad y violencia de género, diversidad y fomento de la equidad.<br>7.º Ordenación, planificación, programación y gestión de marcos de integridad institucional, estructuras de participación ciudadana, transparencia, buen gobierno y acceso a las nuevas tecnologías, administración electrónica, racionalización y simplificación de procedimientos. En particular, la promoción en el término municipal de la participación de la ciudadanía en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.<br>8.º Ordenación, gestión, disciplina y promoción en vías urbanas de su titularidad de la movilidad y accesibilidad de personas, vehículos, sean o no a motor, y |

| | |
|---|---|
| | animales, y del transporte de personas y mercancías, para lo que podrán fijar los medios materiales, técnicos y humanos que se consideren necesario.<br>9.º Ordenación y gestión de establecimientos públicos y actividades recreativas.<br><br>b) Área de Territorio e Infraestructuras.<br>En las materias o ámbitos de actuación territorial e infraestructuras, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:<br>1.º Ordenación, planificación y gestión del uso de servicios, equipamientos, infraestructuras e instalaciones públicas de titularidad municipal.<br>2.º Planificación, fomento, programación y gestión de viviendas.<br>3.º Ordenación complementaria, promoción, gestión, defensa y protección del medio ambiente y desarrollo sostenible, incluida la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.<br>4.º Ordenación, gestión, ejecución y disciplina en materia urbanística.<br>5.º Ordenación, planificación y gestión, así como control sanitario de cementerios y servicios funerarios.<br>6.º Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios en el ciclo integral del agua de uso urbano. Esta materia incluye el abastecimiento de agua en alta o aducción, abastecimiento de agua en baja, saneamiento o recogida de las aguas residuales urbanas y pluviales de los núcleos de población, depuración de las aguas residuales urbanas y su reutilización, en su caso, en los términos de la legislación básica.<br>7.º Ordenación, gestión y prestación del servicio de alumbrado público, limpieza viaria, acceso a núcleos de población y pavimentación de vías urbanas, así como parques y jardines.<br>8.º Ordenación, gestión, prestación y control de los servicios de recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos o municipales, así como planificación, programación y disciplina de la reducción de la producción de residuos urbanos o municipales.<br>9.º Protección, gestión y conservación del patrimonio histórico municipal y elaboración y aprobación de planes especiales de protección y catálogos.<br>10.º Gestión e inspección de las actividades de servicios. Colaboración en la ordenación de las actividades de servicios con el Área de Actividad y Promoción Económica.<br>11.º Gestión del patrimonio municipal y regulación de su uso y destino y su conservación y mantenimiento.<br>12.º Ordenación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en lagos y montes.<br>13.º Ordenación y gestión, incluidas conservación y mantenimiento, de las vías públicas urbanas y rurales de titularidad municipal dentro del término municipal.<br><br>c) Área de Actividad y Promoción Económica.<br>En las materias o ámbitos de actividad y promoción económica, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:<br>1.º Ordenación y gestión de la defensa y protección de personas usuarias y consumidoras.<br>2.º Programación, gestión y promoción o fomento del turismo local.<br>3.º Ordenación de las actividades de servicios, en colaboración con el Área de Territorio e Infraestructuras.<br>4.º Desarrollo local económico y social y políticas de fomento o planes locales de empleo.<br>5.º Ordenación y gestión del comercio interior. En concreto, lo relativo a la ordenación y gestión sobre mercados, abastos, ferias, lonjas, mataderos y comercio |

| | |
|---|---|
| | ambulante, incluyendo igualmente la planificación y ordenación del uso comercial al por menor y grandes equipamientos comerciales atendiendo a criterios de ordenación urbanística y utilización racional del suelo, así como la ordenación, inspección y sanción en materia de compraventa de vehículos y otros artículos en espacios públicos.<br>6.º Planificación, ordenación, fomento y gestión de políticas en materia de cooperación para el desarrollo.<br><br>d) Área de Servicios a las Personas.<br>En las materias o ámbitos de servicios y atención a las personas, los municipios dispondrán de las siguientes competencias:<br>1.º Ordenación, planificación, programación, fomento y gestión de los servicios sociales y de las políticas de inclusión social.<br>2.º Ordenación, planificación, programación, gestión, disciplina y promoción de los servicios urbanos de transporte público de personas que, por cualquier modo de transporte, se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.<br>3.º Ordenación y promoción del deporte y de actividades deportivas y gestión de equipamientos deportivos de uso público y titularidad municipal.<br>4.º Ordenación, planificación, programación y promoción de la cultura y de actividades culturales y gestión de equipamientos culturales de uso público y titularidad municipal.<br>5.º Participación en la programación de la enseñanza y en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, así como conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria y de educación especial. Asimismo, en relación con los ámbitos anteriores, cooperación con la Administración educativa en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes públicos.<br>6.º Fomento y gestión de las políticas de integración social en materia de inmigración, de acuerdo con la legislación en materia de extranjería y en cooperación con las instituciones autonómicas.<br>7.º Planificación, ordenación, fomento y gestión de políticas de juventud.<br><br>2. Sin perjuicio del carácter de competencia propia municipal que tienen los ámbitos materiales y funcionales establecidos en el apartado 1 de este artículo, la legislación sectorial cuando lleve a cabo la determinación concreta de tales facultades o atribuya otras nuevas podrá tener en cuenta los principios de subsidiariedad y de diferenciación de acuerdo con la capacidad de gestión y los umbrales de población de los diferentes municipios.<br><br>**Artículo 16. Régimen jurídico de las competencias propias.**<br>1. Las materias de competencia propia municipal y las funciones atribuidas a cada uno de esos ámbitos disponen de la garantía formal de haber sido incorporadas en una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta en los términos del artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Extremadura. Ninguna ley sectorial puede menoscabar esos ámbitos materiales de competencia propia municipal ni limitar las funciones o facultades que han sido atribuidas por la presente ley.<br>2. Ya sea por ley sectorial o por medio de la reforma de la presente ley institucional, se podrá complementariamente ampliar las materias y facultades o funciones de competencia propia de los municipios establecidas en el artículo 15 de esta ley, pero en estos casos se garantizará la suficiencia financiera para el ejercicio efectivo de tales competencias en los términos establecidos en el artículo 17.2 de la presente ley. |

| | |
|---|---|
| | 3. La legislación sectorial que apruebe la Asamblea Legislativa y el desarrollo normativo reglamentario de la Junta de Extremadura deberán respetar y salvaguardar el elenco mínimo de facultades y atribuciones que, sobre cada materia, se contiene en el artículo 15 de la presente ley.<br><br>**Artículo 17. Exigencias derivadas de la atribución por ley de competencias propias a los municipios.**<br>1. Las competencias propias municipales son las establecidas en el artículo 15 de la presente ley y solo podrán ser modificadas o derogadas por una ley de mayoría absoluta de la Asamblea. No obstante, las leyes sectoriales podrán atribuir complementariamente nuevas materias y ampliar las funciones garantizadas respetando en todo caso ese elenco mínimo de facultades establecido en el citado artículo 15.<br>2. Las leyes sectoriales que concreten los ámbitos materiales y determinen las funciones o facultades de las competencias propias municipales, deberán ir acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto de tales competencias sobre los recursos financieros de las Administraciones afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o de la actividad. Tales leyes deberán prever también la dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de los municipios, sin que ello pueda llevar en ningún caso un mayor gasto de las Administraciones Públicas en su conjunto.<br>3. Los anteproyectos de ley deberán ir acompañados de un informe de la Consejería competente en materia de Hacienda, en el que se acredite el cumplimiento de los criterios señalados en el apartado anterior.<br>4. La Comisión de Garantías de la Autonomía Local, en el ejercicio de sus facultades como órgano de alerta temprana en garantía de la autonomía municipal, velará especialmente porque los anteproyectos de ley sometidos a su consideración cumplan las exigencias recogidas en el presente artículo, debiendo resaltar en sus respectivos informes cualquier carencia u omisión de tales trámites.<br><br>**Artículo 18. Titularidad y ejercicio de las competencias municipales.**<br>1. La atribución de una competencia como propia implica que el municipio dispone de la titularidad de las funciones o facultades que se prevean sobre los ámbitos correspondientes. La titularidad de la competencia es irrenunciable.<br>2. El ejercicio de las facultades y funciones derivadas de las competencias propias, especialmente de aquellas relativas a la gestión de servicios públicos, podrá llevarse a cabo por el propio municipio o a través de fórmulas asociativas previstas en la legislación vigente. Los municipios afectados determinarán las condiciones del ejercicio conjunto.<br>3. Las competencias municipales propias podrán ser ejercidas también a través de delegación a las Diputaciones provinciales o a cualesquiera otras entidades locales creadas por las leyes de la Asamblea de Extremadura.<br>4. En todo caso, las Diputaciones provinciales ejercerán competencias en el ámbito de la cooperación, asesoramiento y asistencia a los municipios en los términos establecidos en el artículo 22 de la presente ley, con la finalidad de garantizar ese ejercicio de las competencias propias en condiciones satisfactorias para la ciudadanía y con estándares de calidad y eficiencia.<br>5. Igualmente, con la voluntad previa expresa de los municipios, las Diputaciones provinciales podrán llevar a cabo la gestión integrada de los servicios básicos establecidos en el artículo 26.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. No obstante, de acuerdo con los principios establecidos en la presente ley, esa gestión integrada será subsidiaria y únicamente |

| | |
|---|---|
| | aplicable en aquellos casos en que no proceda la prestación del servicio primariamente por el propio municipio o no sean factibles o viables, desde el punto de vista de la eficiencia o coste efectivo de los servicios, fórmulas de gestión compartida. |
| Illes Balears<br><br>Ley 20/2006, de 15 de diciembre, municipal y de régimen local. | **Artículo 29. Competencias.**<br>1. Además de las competencias derivadas de la legislación básica del Estado y del ejercicio de las que puedan ser delegadas por el Estado, por la comunidad autónoma, por los consejos y por otras administraciones, esta ley garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que serán ejercidas por estas entidades con plena autonomía, solamente sujeta al control de constitucionalidad y legalidad.<br>2. Los municipios de las Illes Balears, en el marco de las leyes, tienen en todo caso competencias propias en las siguientes materias:<br>a) Gestión del padrón municipal de habitantes.<br>b) Regulación y desarrollo de procedimientos, estructuras organizativas y políticas para la participación ciudadana en la vida local, así como elaboración y aprobación de programas de fomento de voluntariado y asociacionismo.<br>c) Ordenación y gestión del territorio, urbanismo y disciplina urbanística.<br>d) Gestión del patrimonio municipal, regulación de su uso o destino, conservación y mantenimiento.<br>e) Protección y conservación del patrimonio histórico-cultural municipal y elaboración de planes especiales de protección y catálogos.<br>f) Creación y gestión de museos y bibliotecas municipales.<br>g) Normalización lingüística.<br>h) Conservación y mantenimiento de los bienes de dominio público local, parques, jardines y vías públicas municipales, tanto urbanas como rurales, así como elaboración y diseño de los programas de ejecución de infraestructuras de competencias de la comunidad autónoma, cuando estén en el mismo término municipal.<br>i) Planificación, programación y gestión de vivienda pública y participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial.<br>j) Policía local.<br>k) Ordenación y prestación de servicios básicos de la comunidad. Ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos.<br>l) Regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de pública concurrencia. Protección de las autoridades municipales y vigilancia y custodia de los edificios y las instalaciones municipales.<br>m) Regulación y gestión del abastecimiento de agua potable a domicilio, de la conducción y el tratamiento de aguas residuales y de la recogida y el tratamiento de residuos sólidos urbanos.<br>n) Gestión de planes de protección civil y de emergencia, prevención y extinción de incendios y adopción de medidas de urgencia en caso de catástrofe.<br>o) Regulación, gestión y vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, en los ríos, en los lagos y en la montaña.<br>p) Planificación, ordenación y gestión de la educación infantil y participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, mantenimiento y aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos, y calendario escolar. Gestión de la utilización de las instalaciones deportivas de los centros públicos en horario extraescolar. |

| | |
|---|---|
| | q) Circulación y servicios de movilidad y gestión del transporte de viajeros municipal, así como regulación y ordenación del transporte de mercancías.<br>r) Regulación y ordenación del tráfico y del estacionamiento de vehículos en vías urbanas.<br>s) Regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico, en su territorio.<br>t) Desarrollo económico local y promoción turística de su territorio.<br>u) Regulación y gestión de mataderos, mercados y lonjas municipales, así como elaboración y aprobación de programas de seguridad e higiene de los alimentos y control e inspección de la distribución y del suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o el consumo, así como los medios para su transporte.<br>v) Regulación y gestión de los sistemas de arbitraje de consumo, información y educación de las personas consumidoras.<br>x) Formulación y gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible.<br>y) Regulación y gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades.<br>z) Regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones.<br>aa) Regulación y prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria, y fomento de las políticas de acogida de las personas inmigrantes.<br>ab) Regulación y gestión de los cementerios y servicios funerarios, así como su control sanitario, y policía sanitaria mortuoria.<br>3. La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado anterior entre las diversas administraciones locales tendrá en cuenta la capacidad de gestión y se regirá por las leyes aprobadas por el Parlamento de las Illes Balears, observando en todo caso el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido en la Carta europea de la autonomía local, el principio de diferenciación, las características que presenta la realidad municipal y el principio de suficiencia financiera. |
| Comunidad de Madrid<br>Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local. | **Artículo 8. Competencias.**<br>1. Los Municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos.<br>2. Las competencias de los Municipios pueden ser propias o delegadas según lo dispuesto en la legislación básica estatal y en esta Ley.<br>3. Los Municipios de la Comunidad de Madrid ejercerán las competencias propias que, de conformidad con la legislación básica estatal, determinen las distintas leyes sectoriales estatales o autonómicas.<br>4. Las leyes sectoriales de la Asamblea de Madrid asegurarán a los Municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. |
| | **Artículo 20.**<br>1. Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias: |

| | |
|---|---|
| Castilla y León<br><br>Ley 1/1998, de 4 de junio, de régimen local. | a) Seguridad en lugares públicos.<br>b) Ordenación del tráfico.<br>c) Protección civil. Prevención y extinción de incendios.<br>d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística.<br>e) Parques y jardines; pavimentación y conservación de vías y caminos.<br>f) Promoción y gestión de viviendas.<br>g) Patrimonio histórico artístico.<br>h) Medio ambiente; gestión de montes y espacios naturales<br>i) Actividades clasificadas.<br>j) Defensa de usuarios y consumidores.<br>k) Equipamientos comerciales, abastecimientos y mataderos.<br>l) Salud pública y sanidad.<br>ll) Alumbrado público.<br>m) Red de suministro y tratamiento del agua; servicios de limpieza viaria, de recogida y de tratamiento de residuos.<br>n) Acción social y servicios sociales; protección de la infancia, atención a la juventud y promoción a la igualdad de la mujer; prevención de la marginación e inserción social.<br>ñ) Transporte público.<br>o) Cultura.<br>p) Deportes.<br>q) Turismo y tiempo libre<br>r) Colaboración con la Administración educativa en la creación, construcción y mantenimiento de centros docentes públicos y en la escolarización.<br>s) Cementerios y servicios funerarios.<br>t) Cualesquiera otras que se les atribuyan en su ámbito territorial y de gestión.<br>2. Para el ejercicio de estas competencias, los municipios podrán crear y gestionar equipamientos e infraestructuras, planificar su ubicación, programar actividades y prestar cuantos servicios públicos deseen.<br>3. La representación de los vecinos corresponde a los Ayuntamientos. No obstante, éstos desarrollarán la participación ciudadana en la vida municipal y en la gestión de actividades y equipamientos. |
| Ciudad de Ceuta | Sin norma específica |
| Ciudad de Melilla | Sin norma específica |

***BIBLIOGRAFÍA CITADA***


- ALGARRA PAREDES, Ángel y ROMERA JIMÉNEZ, Óscar: "*Una reflexión sobre los resultados obtenidos por la Administración local en el marco de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA Nueva Época. Nº3. Págs.1-19. Enero-junio, 2015.
- ALMEIDA CERREDA, Marcos: "*La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las comunidades autónomas".* Págs. 113-165. Dentro de la obra colectiva: "La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Dir. QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.
- "*La incidencia de la crisis del Covid-19 sobre la actividad municipal: un análisis competencial".* Anuario de Gobierno Local 2020: "El impacto de la crisis del Covid-19 en los Gobiernos locales". Págs. 145-166. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid. 2020.
- ARIAS MARTÍNEZ, Mª Antonia y FERREIRA FERNÁNDEZ, Antonio Javier: "*El pacto local y la reorganización competencial de la estructura interna de las Corporaciones locales".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA. Número 282. Pág. 159-193. Enero-abril, 2000.
- ARMENGOL ROSINÉS, M. Teresa y ELIAS PASCUAL, Emilio: "*El gasto no obligatorio de los municipios: aspectos teóricos y aplicados".* Dentro de la Jornada "International Conference o Regional Science; financing the role of the regions and towns in economic recovery". Facultad de Economía y Empresa y Paraninfo de la Universidad de Zaragoza. Noviembre, 2014. https://old.reunionesdeestudiosregionales.org/Zaragoza2014/htdocs/pdf/p1031.pdf
- ARROYO GIL, Antonio: "*Otra vuelta de tuerca a la autonomía local. Breve comentario a las SSTC 41/2016, de 3 de marzo y 111/2016, de 9 de junio".* UNED. Teoría y Realidad Constitucional, núm. 38, Madrid, 2016.
- ARROYO GIL, Antonio y GIMÉNEZ SÁNCHEZ Isabel M.: "*La incorporación constitucional de la cláusula de estabilidad presupuestaria en perspectiva comparada: Alemania, Italia y Francia*". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 98. Págs. 149-188. Mayo-agosto. 2013.
- BARCELÓ, Mercè; BERNADÍ, Xavier; y VINTRÓ, Joan (Coordinadores): "*Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006*". Revista Catalana de Dret Públic. Escola d'Administració Pública de Catalunya. 2010.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción: "*La Ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios?".* Revista española de Derecho Administrativo (REDA). Núm. 184. Págs. 41-73. Abril-junio 2017.
- BETHENCOURT RODRÍGUEZ, Víctor: *"El fracaso de los convenios de fusión de municipios*". En el blog del Instituto de derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid. Artículo publicado el 29 de enero de 2020.

https://www.idluam.org/blog/el-fracaso-de-los-convenios-de-fusion-de-municipios/

- BIGLINO CAMPOS, Paloma: "*Un complejo modelo de distribución de competencias que necesita otras garantías*". Revista de Administración Pública. Núm. 187. Enero-abril. Págs. 11-29. 2012.
- BRAÑA PINO, Francisco Javier: "*Descentralización y eficiencia. Los límites del federalismo económico".* Artículo publicado en el núm. 10 de la Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías. Coordinado por Francisco J. Ferraro García. Págs. 69-108. Edita: Caja Rural Intermediterrámea, Sdad. Coop. Cdto - Producido por: Fundación Cajamar. 2006.
- BUESO GUIRAO Enrique y PÉREZ MIRA Juan Manuel: "*Efectos en el sector público local de la Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL)".* Dykinson. Madrid, 2016.
- BURGI, Martin y HENKEL, Jörg: "*Cuestiones actuales del Derecho local alemán"*. Anuario de Derecho Municipal. Número 4. 2010. Págs. 219-236. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2011.
- CALONGE, Antonio, GARCÍA, J. Antonio y GONZÁLEZ, Teodosio: "*Autonomías y Municipios. Descentralización y coordinación de competencias".* Secretariado de Publicaciones, Universidad de Valladolid.1995.
- CAMPOS DAROCA, José María: "L*a reforma de la Ley de Bases de Régimen Local. Ley 27/2013, de 27 de diciembre*". Bosch. Barcelona, 2014.
- CANO CAMPOS, Tomás: "*La potestad sancionadora local ante la crisis del Covid-19".* Anuario de Gobierno Local 2020: "El impacto de la crisis del Covid-19 en los Gobiernos locales". Págs. 290-310. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid. 2020.
- CARBONELL PORRAS, Eloísa: *"La cooperación intermunicipal en la realización de las obras y los servicios locales (reflexiones a propósito de algunos mecanismos distintos de la creación de entidades supramunicipales)"*. Anuario de Derecho Municipal 2010. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Págs. 57-96. Marcial Pons. Madrid, Barcelona. Buenos Aires, 2011.

- "*Sobre la reforma local y las competencias municipales propias".* Revista Vasca de Administración Pública (RVAP). Núm. Especial 99-100. Págs. 765-781. Mayo-diciembre 2014.
- "*Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional".* VV.AA: Dirigido por FONT I LLOVET, Tomás y GALÁN GALÁN, Alfredo: Anuario del Gobierno Local. 15/16 "Nuevas exigencias locales: servicios públicos, economía colaborativa, la provincia. La LRSAL tras las sentencias del Tribunal Constitucional. Págs. 105-149. Institut de Drec Public. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2016.

- CASTELLANO GÓMEZ, Serafín: "*El Estado de las Autonomías: Un modelo vivo y eficaz".* Corts. Cortes Valencianas. Anuario de Derecho Parlamentario. Número 18. 2007. Págs. 43-63.
- CEBRIÁN ABELLÁN, Manuel.: "*El nuevo régimen local tras la reforma del sector público".* Wolters Kluwer. Barcelona, 2016.

- COLINO, César: "*Los gobiernos y las administraciones locales".* Págs. 179-229 (Capítulo 6) dentro de la obra "*Gobiernos y Administraciones Públicas en perspectiva comparada".* VV.AA. PARRADO, Salvador, COLINO, César y OLMEDA, José Antonio.
- CORCUERA TORRES, Amable: "*La necesaria adaptación de la normativa presupuestaria local a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera".* VV.AA. Dir. CHICO DE LA CÁMARA, Pablo: "Aspectos de interés para una futura reforma de las Haciendas Locales". Págs. 461-491- Tiran lo Blanch. Valencia, 2019.
- CUEVAS GONZÁLEZ, Francisco Javier: "*Estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las entidades locales".* Cuadernos del Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, Madrid, 2015.
- DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás. http://ocw.uc3m.es/derecho-administrativo/organizacion-actividad-aapp/materiales-de-clase/OCW-OAAP-Leccion-2.pdf-
- DÍAZ SASTRE, Silvia (coord.); DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica; VEGA BORREGO, Félix Alberto; VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Reino Unido".* Dentro de la obra colectiva "*Gobiernos Locales en Estados Federales y Descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido".* VELASCO CABALLERO, Francisco (Dir.). Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics. Págs. 363-497. 2010.
- DOMÍNGUEZ MARTÍN, Mónica: "*Municipios: competencias y potestades".* VV.AA. Dir. VELASCO CABALLERO, Francisco: "Tratado de Derecho Local". Págs. 231-256. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Pulo. 2021.
- "*Fusión de municipios y lucha contra la despoblación (a propósito del caso de Don Benito y Villanueva de la Serena".* Instituto de derecho Local, Universidad Autónoma de Madrid. Artículo publicado el 17 de diciembre de 2021 en la Revista de Estudios Locales. https://www.revistacunal.com/actualidad/12217-fusion-de-municipios-y-lucha-contra-la-despoblacion-a-proposito-del-caso-de-don-benito-y-villanueva-de-la-serena
- ESTEBAN CABRERA, Manuel: "*Financiación de servicios impropios municipales, una propuesta*". Cuadernos de Gestión Pública Local. ISEL (Instituto Superior de Economía Local). 2008.
- ESTEVE PARDO, Mª Luisa: "*Nuevas tendencias del desarrollo de las Haciendas Locales".* Tirant lo Blanch. Valencia, 2008.
- FERRARO GARCÍA, Francisco José: *"El estado abierto del Estado de las Autonomías".* Colección Mediterráneo Económico nº10: Un balance del estado de las Autonomías". Págs.11-35. Edita: Caja Rural Intermediterrámea, Sdad. Coop. Cdto - Producido por: Fundación Cajamar. 2006.
- FERRET I JACAS, Joaquim: "*Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local".* Anuario de Gobierno Local, 2006. Págs. 37-50.Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. 2006.
- FONT I LLOVÉT, Tomás: "*La reconstrucción jurídica de la autonomía local: el gobierno local y la reforma de los estatutos*". Anuario del Gobierno Local 2003. Págs. 13-44. Fundación Democracia y Gobierno Local Institut de Dret Públic. 2003.

- "*La Carta Europea de Autonomía Local a los treinta años de su aplicación balance y perspectivas"*. Claves de Gobierno Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2019.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel: "*Autonomía local y legislación básica*". Dentro de la obra colectiva bajo la dirección de PARADA VÁZQUEZ, Ramón y FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel: "*Reforma y retos de la Administración local*". Págs. 151-186. Fundación Caja Rural de Toledo, Maat Gknowledge y Marcial Pons, ediciones jurídicas y sociales. Madrid y Barcelona, 2007.
- GALÁN GALÁN, Alfredo. "*La descentralización de competencias autonómicas y el Pacto Local".* Págs. 21-50. VV.AA. GALÁN GALÁN, Alfredo y PRIETO ROMERO, Cayetano (Dirs.): "La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid". Huygens editorial. Barcelona, 2009.
- "*La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*". Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2012.
- "*Crisis económica y competencias impropias de los Gobiernos Locales*". Págs. 329-346. Dentro de la obra colectiva: VVAA. Dir. COSCULLUELA MONTNER, Luis y MEDINA ALCOZ, Luis: "*Crisis económica y reforma del régimen local*". Civitas. Thomson Reuters. Navarra, 2012.
- "*La reforma local: finalidad, principios rectores e incidencia sobre el régimen especial de Madrid".* Dentro del curso: "La Administración local tras la reforma de su régimen jurídico". 2014.
- *"La aplicación autonómica de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. (REALA). Nº Extraordinario enero 2015. Págs. 97-111. Año 2015.
- "*El nuevo régimen de los consorcios: la controvertida obligación de adscripción".* Anuario de Derecho Municipal 2014. Págs. 85 a 104. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2015.
- GALINDO CALDÉS, Ramón: "*Una aproximación a los límites municipales en la gestión de la crisis de la Covid-19".* Anuario de Gobierno Local 2020: "El impacto de la crisis del Covid-19 en los Gobiernos locales". Págs. 51-72. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid. 2020.
- GARCÍA-ANDRADE GÓMEZ, Jorge: "*La reforma de artículo 135 de la Constitución Española".* Revista de Administración Pública. Número 187. Págs. 31-66. Enero-abril, 2012.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: "*Curso de Derecho Administrativo".* Tomo I. Aranzadi. Navarra, 2013.
- GARCÍA MATÍES, Rafael: "*Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA. Nueva Época. Número 3, enero-junio 2015.
- GARCIA ROCA, Javier: "*El concepto actual de autonomía local según el bloque de constitucionalidad".* Revista de Estudios de la Administración local y autonómica". (REALA). Número 282. Págs. 23-70. Enero-abril, 2000.
- GARCIA ROMERO, Paloma: "*El nuevo artículo 135 de la Constitución y su incidencia en la Administración local"*. Editorial Reus. Madrid, 2017.

- GARCIA RUBIO, Fernando: "*El Derecho local tras la racionalización. Entre la transparencia, la remunicipalización y el ajuste presupuestario".* Tirant lo Blanch. Valencia, 2020.
- GARRIDO FALLA, Fernando: "*El concepto de servicio público en Derecho español".* Revista de Administración Pública. Núm. 135. Septiembre-diciembre. 1994.
- GIMENEZ MARTÍNEZ, Miguel Ángel: "*Autoritarismo y modernización de la Administración pública española durante el franquismo*". Revistas de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época. (REALA) nº1. Enero-junio, 2014.
- GONZÁLEZ LAXE, Fernando: *"Efectos de la descentralización económica".* Publicado en el núm. 10 de la Colección Mediterráneo Económico: Un balance del estado de las Autonomías. Coordinado por Francisco J. Ferraro García. Págs. 141-163. Edita: Caja Rural Intermediterrámea, Sdad. Coop. Cdto - Producido por: Fundación Cajamar. 2006.
- GONZÁLEZ BUSTOS, Mª Ángeles: "*El nuevo reto de los consorcios".* Dentro de la obra colectiva "La reforma del régimen local. Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Dir. QUINTANA LÓPEZ, Tomás. Págs. 519-544. Tirant lo Blanch. Valencia. 2014.
- GRACIA RETORTILLO, Ricard: "*Racionalización y sostenibilidad de la administración local en España: una reforma frustrada. Las competencias provinciales como paradigma*". Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici. Nº. 5 2016 • Anno XXXVII ottobre/dicembrePágs. 941- 973. Maggioli Editore. Rimini, 2016.
- HURTADO LÓPEZ, Gabriel: "*Algunos aspectos presupuestarios en la reforma del régimen local".* VV.AA. Coord. MARTÍN FERNÁDEZ, Javier: "Aspectos financieros de la reforma local. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local". Págs. 201-249. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.
- IGLESIAS MARTÍN, Antonio: "*Autonomía municipal, descentralización política e integración europea de las Entidades locales".* Editorial Ariel. Barcelona, 2002.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: "*Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta*". Dentro del documento técnico: "Elementos para un debate sobre la Reforma Institucional de la Planta Local en el Estado Autonómico". Págs. 13-65. Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.

- "*Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?"* Círculo Cívico de Opinión, 2013.
- "*Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local. 100 cuestiones sobre su aplicación".* Editado por la Federación de Municipios de Cataluña, 2014.
- "*Competencias municipales distintas de las propias: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo"*. Estudios y comentarios INAP. 2014. https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909

- LASAGABASTER HERRATE, Iñaki: "*La Carta Europea de Autonomía Local".* Iustel. Madrid, 2007.
- LÓPEZ BOFILL, Héctor: "*Distribución de competencias y reformas estatutarias. Un estudio comparado del sistema de distribución de competencias en los Estatutos reformados y los efectos de la STC 31/2010, de 28 de junio*". Revista d'estudis autonòmics i federals. Nº. 14. Págs. 186-232. Generalitat de Catalunya: Institut d'Estudis Autonòmics. 2011.
- LÓPEZ DE CASTRO GARCÍA-MORATO Lucía y ORTEGA BERNARDO Julia: "*Los servicios públicos locales.* VV.AA. Dir. VELASCO CABALLERO, Francisco: "Tratado de Derecho Local". Págs. 471-506. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, Sao Pulo. 2021.
- LÓPEZ GARCÍA, Casimiro: "*El papel de los servicios de interés general en la reforma de la legislación española de régimen local".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Núm. 308. Págs. 91-130. Septiembre-diciembre, 2008.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando, en el artículo "*Políticas ante la fragmentación del mapa municipal".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Números 313-314. Págs. 67-104. Mayo-diciembre, 2010.
- LÓPEZ RONDA, Sergio y GIL-JAURENA, Inés: "*Transformaciones del presupuesto participativo en España: de la aplicación del modelo de porto alegre a la instrumentalización de las nuevas experiencias*". OBETS. Revista de Ciencias Sociales, 16(1): 151-174. 2021. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/112323/1/OBETS_16_1_10.pdf
- MARCOU, Gérar, y WOLLMAN, Hellmunt, *"Europe*", dentro del trabajo: "*Decentralization and local democracy in the world. First Global Report by United Cities and Local Governments*". A co-publication of the World Bank and United Cities and Local Goverments. Págs. 128-165. Coordinated by the Research Network on Local Government in Europe (GRALE). 2008.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: "*Delimitación de las Administraciones Públicas a los efectos del art. 149.1.18ª CE. Hacia la necesaria superación de la insatisfactoria situación legislativa actual"*. Dentro de la obra colectiva coordinada por REBOLLO PUIG, M., LÓPEZ BENÍTEZ, M. y CARBONELL PORRAS, E.: "Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela". Págs. 163-196. Iustel. Madrid, 2015.
- MARTÍNEZ PALLARÉS, Pedro Luis: "*La planta local tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local: esperando a Godot"*. Cuadernos Manuel Giménez Abad. Nº 7. Pág. 70-82. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. Junio,2014.
- MATA SIERRA, María Teresa: "*Estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera d la Administración local. El control interno de la gestión económica".* Dentro de la obra colectiva: VV.AA. Dir. QUINTANA LÓPEZ, Tomás y Coord. CASARES MARCOS, Ana Belén: "La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Págs. 716-765. Tiran lo Blanch. Valencia, 2014.
- MEDINA GUERRARO, Manuel: "*El Estado Autonómico en tiempos de disciplina fiscal"*. Revista Española de Derecho Constitucional. Número 98. Págs. 109-147. Mayo-agosto, 2013.

- MEILÁN GIL, José Luis: "*La defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional"*. Conferencia pronunciada el 24 de mayo de 2000 en la Escola Galega de Administración Pública en I Xornadas sobre "O pacto local", Santiago de Compostela.
- MELLADO RUIZ, Lorenzo: "*El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre".* VV.AA. Dir. GARCÍA RUBIO, Fernando: "Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales". Págs. 23-78. Instituto Nacional de Administración Pública INAP. Julio, 2015.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio: "*Ante la reforma del Régimen local".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 291. Págs. 731-749. 2003.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Derecho Público de las Comunidades Autónomas".* Tomo II. Iustel. Madrid, 2007.
- "*Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General".* Tomo III. "La organización territorial del Estado. Las Administraciones Públicas". Iustel. Madrid, 2008.
- "*Ocho mil millones de euros de ahorro. La compleja reforma de la Administración Local*", Diario del Derecho Municipal, Iustel, junio, 2013. También editado como Posición por el Círculo Cívico de Opinión. 7 de mayo de 2013. (www.circulocivicodeopinion.es ).
- NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar y ZAFRA VÍCTOR, Manuel: "*El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local*". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA). Número 2, julio-diciembre 2014. Barcelona, Buenos Aires, 2009.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: *"El régimen constitucional de las competencias locales".* INAP. Madrid, 1988.
- "*Las competencias como paradigma de la autonomía local".* Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo. Número Extraordinario. Págs. 33-53. 2006.
- "El *sistema competencial propuesto en el anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local"*. Págs. 115-149. Dentro de la obra VV.AA. PARADA VÁZQUEZ, Ramón y FUENTETAJA PASTOR, Ángel: "Reforma y retos de la Administración Local". Fundación Caja rural de Toledo; Maat Gknowledge: Marcial Pons. Madrid, Barcelona, 2007.
- *"El principio de subsidiariedad".* Págs. 109-121. Dentro de la obra colectiva: VV.AA. (Dir. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco): "*Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias".* Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2007.
- "*El Régimen Local en los nuevos Estatutos de Autonomía".* Págs. 253-285. Dentro de la obra colectiva: VVAA. Dir. MUÑOZ MACHADO, Santiago: "Tratado de Derecho Municipal". Iustel. Madrid, 2011.
- PABLOS MATEOS, Fátima: "*Autonomía y suficiencia financiera en la Hacienda municipal".* Thomson Reuters. Aranzadi. Navarra, 2016.
- PARADA VÁZQUEZ, J. Ramón: *"La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal"*. Thomson-civitas. Cuadernos Civitas. Madrid, 2007.

- "*Derecho Administrativo II. Organización y empleo público".* Marcial Pons. Madrid, 2010.
- "*La Administración local en España*". Dentro de la obra colectiva dirigida por LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta: "*Manual de Derecho Local*". Págs. 25-95. Iustel. 2015.
- PAREJO ALFONSO, Luciano: "*La Autonomía local en la Constitución Española"*. Tomo I. Cap.I. Págs. 47-210. Dentro de la obra colectiva: VVAA. Dir. MUÑOZ MACHADO, Santiago: "*Tratado de Derecho Municipal*". Iustel. Madrid, 2011.
- PÉREZ RODRÍGUEZ, Ana Cristina: "*La búsqueda de los orígenes de la administración municipal: de la Edad Media al Liberalismo*". Revistas de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época. (REALA) Número 1. Enero –junio 2014.
- PORRAS RAMÍREZ, José María: "*Régimen local".* Págs. 219-236, en la obra colectiva: VV.AA. Dir. BALAGUER CALLEJÓN, Francisco: "*Reformas Estatutarias y Distribución de Competencias".* Instituto Andaluz de Administración Pública. Sevilla, 2007.
- POZO BOUZAS Eduardo G.: "*Las competencias locales (II): competencias municipales y provinciales".* Dentro de la obra colectiva Coord. GUITIERREZ COLOMINA Venancio y LLAVADOR CISTERNES Hilario: "La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Estudios sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre". Págs. 201-310. Tiran lo Blanch. Valencia, 2015.
- QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro: "*La garantía constitucional de la autonomía local".* Págs. 49-161, dentro de la obra colectiva, dirigida por él mismo: "*Globalización y principio de autonomía local*". Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 2008.
- REBOLLO PUIG, Manuel: "*La supresión de los pequeños municipios: régimen, alternativas, ventajas e inconveniente".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (REALA) Número 308 (septiembre-diciembre). 2008.Pags.151-205.
- REBOLLO PUIG, M., LÓPEZ BENÍTEZ, y CARBONELL PORRAS, E. (Coords).: "*Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas. Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela*." Iustel. Madrid, 2015.
- REITER, Renate, EBINGER, Falk y GROHS, Stephan: "*The Performance of Decentralization Policies Compar ed. An assessment of national decentralization policies and their impact on local government per- formance in Germany, France and England".* Paper for presentation at the 5th ECPR General Conference, Panel: "Evaluation of territorial and functional reform po licies in the intergovernmental setting" (Section: Policy evaluation in the public sector) Potsdam, 10 - 12 Septiembre, 2009. http://www.researchgate.net/publication/242711438_The_Performance_of_Decentralization_Policies_Compared._An_assessment_of_national_decentralization_policies_and_their_impact_on_local_government_per-_formance_in_Germany_France_and_England
- RIVERO ORTEGA, Ricardo: "*Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local".* Revista de

Estudios de la Administración Local y Autonómica. (REALA). Nº Extraordinario enero 2015. Págs. 19-26. Año 2015.

- RIVERO ORTEGA, Ricardo y MERINO ESTRADA, Valentín, en: "*Innovación y gobiernos locales: estrategias innovadoras de ayuntamientos y diputaciones en un contexto de crisis".* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Colección de Estudios y Documentos. Madrid, 2014.
- RIVERO YSERN, José Luis: "*Manual de Derecho Local".* Civitas – Thomson Reuters. Editorial Aranzadi. Séptima edición. Navarra, 2014.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ, José Manuel: "*Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes*". Revistas científicas Complutenses. Política y Sociedad, 2010. Vol. 47. Núm.3. Págs. 67-91. Universidad Complutense de Madrid. 2010.
- RODRÍGUEZ BREIJO, Álvaro: "*Las reformas necesarias para España: La Constitución y la articulación territorial del Estado Español".* Texto de la ponencia presentada por el autor en el curso "Elementos para la reforma del Estado". Campus FAES 2013. Guadarrama (Madrid), sábado 6 de junio y publicado en los Cuadernos de Pensamiento Político de la Fundación en el ejemplar de octubre/diciembre, 2013.
- RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, Jesús. y ROMERA JIMENEZ, Oscar: "*Un estudio sobre gasto impropio en la Administración local española".* Documentos de Trabajo. Instituto de Estudios Fiscales. Doc. Nº3/2014. Madrid, 2014. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/documentos_trabajo/2014_03.pdf
- RUBIO GUERRERO, Juan José. "*El modelo de los Entes Locales en España: Problemas y perspectivas de reforma"*. Cuadernos de pensamiento político. Enero / marzo 2013. Fundación para el análisis y los estudios sociales (FAES). Págs. 181-191.
- RUIZ ALMENDRAL, Violeta: *"La reforma Constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria".* CDP. Cuadernos de Derecho Público Nº 38. Págs. 89-159. Septiembre-diciembre 2009.
- RUIZ GALDÓN, Juan Manuel, GONZÁLEZ ARRANZ, Javier y SALAS LACÁRCEL, Ángel: "*Los servicios impropios y el ámbito competencial local*". Cuadernos de Gestión Pública Local. Enero, 2007. Págs.82-85. Organismo Autónomo de Gestión Tributaria (Ayuntamiento de Málaga). ISEL (Instituto Superior de Economía Local). 2007.
- RUIZ-CHICO RUIZ, Catalina: "*Reforma de la Administración local y problemática jurídico-constitucional. Experiencias de innovación democrática".* Tirant lo Blanch. Fundación Democracia y Gobierno Local. Valencia, 2017.
- SALVADOR CRESPO, Mayte: "*Gobierno local y principio de subsidiariedad".* Págs. 81-111. Dentro de la obra colectiva coordinada por RUIZ OJEDA, Alberto: "*El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña".* Cosital –Iustel. Madrid, 2010.
- *"Retos y oportunidades para el gobierno local en tiempos de crisis"*. Cuadernos Manuel Giménez Abad. Nº 4 – Diciembre, 2012. Págs. 55 a 64. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico. 2012.

- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Juan F. "*Aproximación al estudio del gobierno y la administración local desde una perspectiva comparada*". Revista de Estudios de la Administración Local (REALA) Nueva Época. Número 2. Julio-diciembre 2014.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: "*La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA"*. Dentro de la obra colectiva: VVAA. Dir. MUÑOZ MACHADO, Santiago: "Tratado de Derecho Municipal". Iustel. Madrid, 2011. Págs. 337-389.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel: "*Las propuestas de reforma del régimen local en los programas electorales de los partidos políticos".* Dentro de la obra colectiva coordinada por HERNANDO RYDINGS, María: "Crisis económica y reforma del régimen local". Págs. 75-95. Civitas. Thomson Reuters. Navarra. 2012.
- SÁNCHEZ SÁEZ, Antonio José: *"Autonomía local y descentralización. Su naturaleza jurídica".* Fundación Democracia y Gobierno Local. Tirant lo Blanch. Valencia, 2008.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: "*El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge".* Dentro de la obra por él coordinada "La reforma de 2013 del régimen local español". Págs. 139-156. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2014.
- SANZ LARRUGA, Francisco Javier: "*La eliminación de duplicidades funcionales".* VV.AA. Dir. RODRIGUEZÁRANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.: "Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Págs. 65-87. Comares. Granda, 2014.
- SILVA ARDANUY, Francisco: "*Estatutos de autonomía de "segunda generación"; competencias exclusivas frente al Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Revista Jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social. Vol. 4 núm. 1/2014. Enero-junio 2014. Págs. 80-105. https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/981
- "*Impacto de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en las competencias de las administraciones locales en materia de derechos sociales (2011-2019)".* Revista Jurídica de los Derechos Sociales. Lex Social. Vol. 10 núm 1/2020. Julio-diciembre 2020. Págs. 631-681. https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/5079
- SOSA WAGNER, Francisco: "*La autonomía local".* Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. REALA. Número 239. Págs. 1351-1361. 1988.
- *Manual de Derecho Local".* Aranzadi. Navarra, 2002.
- "*Aproximación básica a las competencias locales".* Págs.17-30. Dir. PARADA VÁZQUEZ, Ramón y FERNÁNDEZ Rodríguez, Carmen: "*Las competencias locales".* Marcial Pons. Madrid, 2007.
- TORNOS MAS, Joaquín: "*La remunicipalización de los servicios públicos locales".* VV.AA. (Coords.). FONT i LLOVET, Tomás y DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José "Los servicios públicos locales. Remunicipalización y nivel óptimo de gestión. Actas del XXI Congreso de la Asociación Ítalo-Española de profesores de Derecho Administrativo. Benidorm-Alicante. 26 a 28 de mayo de 2016". Págs. 21-80. Fundación Democracia y Gobierno Local. Iustel. 2017.

- VÁZQUEZ PITA, José María: "*Las competencias de los municipios y de las diputaciones provinciales".* Dentro de la obra colectiva dirigida por RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime y SARMIENTO ACOSTA, Manuel J.: "*Comentarios a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Págs. 29-63. Editorial Comares. Granada, 2014.
- VELASCO CABALLERO, Francisco: "*Reformas en el Derecho local: Qué y quién".* Anuario de Derecho Municipal. Número 2. 2008. Págs. 23-60. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2009.
- "*Crisis económica y Derecho local".* Anuario de Derecho Municipal. Número 3. 2009. Págs. 25-42. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2010.
- "*La planta local de España: criterios para la toma de decisiones".* Anuario de derecho Municipal. Número 4, 2011. Págs. 25-54. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona Buenos Aires, 2011.
- *"Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales"*. Anuario de Derecho Municipal 2011. Págs. 21- 60. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires, 2012.
- *"Competencias para la reforma de la planta municipal"*. Cuadernos de Derecho Local (QDL). Número 29. Junio 2012. Págs. 59-81. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012.
- "*Planta Local y entidades locales inframunicipales en Europa".* Dentro de la obra "A reforma do Estado e Freguesía". NEDAL. Págs. 115-158. Braga, 2013.
- "*Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Anuario de Derecho Municipal 2012. Págs. 23-60. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2013.
- "*Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Anuario de Derecho Municipal 2014. Págs. 21-53. Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid. Marcial Pons. Madrid, 2015.
- "*Derecho local y Coivd.19".* Revista Galega de Administración Pública (REGAP). Núm. 59. Págs. 237- 266. 2020.
- "*Reformas en el régimen local general: el inicio de un nuevo ciclo".* Anuario de Derecho Municipal, número 15. Págs. 23-48. 2021. Universidad Autónoma de Madrid. Instituto de Derecho Local. Marcial Pons. Madrid, Barcelona, Buenos Aires. 2022.
- VILALTA FERRER, Maite: *"Los servicios prestados por los municipios españoles: una aproximación a través del análisis de su presupuesto de gastos".* Fundación Democracia y Gobierno Local. D+I. Págs. 97-128. Dentro del Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007. Año 2010.
- "*Autonomía y equidad en la financiación municipal: dos principios compatibles".* Universidad de Barcelona. Publicacions i Edicions. Barcelona, 2015.

- "*El gasto municipal y su financiación: el reto ante la Covid-19".* VV.AA. Dir. FONT i LLOVET, Tomás y VILALTA REIXACH, Marc: "El impacto de la crisis del Covid-19 en los Gobiernos locales". Págs. 479-498. Anuario de Gobierno Local 2020. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, Madrid, 2021.
- VILALTA FERRER, Maite (dir.), MAS FONTCUBERTA, Daniel y SALINAS PEÑA, Paula: "*Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007".* Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2011.
- VILLALBA PÉREZ, Francisca: "*Evolución de los servicios públicos locales".* Págs. 779-806. Dentro de la obra colectiva coordinada por RUIZ OJEDA, Alberto: "*El gobierno local. Estudios en homenaje al Profesor Luis Morell Ocaña".* Cosital –Iustel. Madrid, 2010.
- VILLAR ROJAS, Francisco José: *"Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local".* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). 2014.
- "*Tutela de las entidades locales por causa de estabilidad presupuestaria: límites constitucionales".* VV.AA. Coord. DIAZ LEMA, José Manuel: "Sostenibilidad financiera y Administración local". Págs. 163-184. Tirant lo Blanch. Valencia, 2014.
- VV.AA. QUINTANA CARRETERO, Juan Pedro, MOLINA MARTINEZ, Mercedes, RIVERO SÁCHEZ-COVISA, Mª Teresa y GARCÍA SÁNCHEZ, Ángela: "*Legislación básica de Régimen Local*", Editorial Tecnos (Grupo Anaya), Madrid, 2015.
- WOLLMANN, Hellmut: "*La reciente reforma del Gobierno local en España. Reflexiones desde una perspectiva comparada".* Dentro de la obra "Las reformas locales en el entorno comparado". Fundación Democracia y Gobierno Local. Serie Claves del Gobierno Local. Calves 18. Madrid y Barcelona, 2015.

OTROS TEXTOS, INFORMES Y DOCUMENTOS

- CONSEJO DE ESTADO. Dictamen de 26 de junio de 2013 al Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567
- DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA. Editorial Espasa Calpe. Madrid, 2006. REOYO, Carolina. Editora.
- DICCIONARIO CRÍTICO DE CIENCIAS SOCIALES. Terminología científico-social Universidad Complutense de Madrid. México y Madrid, 2009. REYES, Román. (Director).
- Direction de l´information légale et administrative. "Les collectivités territoriales dans les pays de l'Union européenne". Publicación: 22.11.2013. *http://www.vie-publique.fr/decouverte_institutions/institutions/approfondissements/collectivites-territoriales-pays-union-europeenne.html*
- Documento DOC/2005/33. WESTLAW. *"Marco normativo y competencias de los órganos de las corporaciones locales. Transferencia en el ejercicio de competencias".*

- FEMP. Documento: "*Radiografía actual de las Mancomunidades en España. Las Mancomunidades y otras formas de Asociación voluntaria de Municipios en el ámbito territorial."* Federación Española de Municipios y Provincias. Documento presentado en la reunión de la Comisión de Mancomunidades celebrada el día 11 de abril de 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). Organización para la cooperación y desarrollo económicos (OCDE). "*España: de la reforma de la Administración a la mejora continua*". Informe de la OCDE sobre la gobernanza pública en España. Edita Instituto Nacional de la Administración Pública. Madrid, 2014.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. "*Conflictividad entre el Estado y las Comunidades Autónomas".* (Boletín Informativo) Cuarto trimestre 2014. Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales. Subdirección General de Régimen Jurídico Autonómico http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_autonomica/regimen_juridico/4_TRIMESTRE_2014.pdf
- Prontuario de la Ley de Bases de Régimen Local. LRBRL, consultas, doctrina y jurisprudencia. El consultor de los Ayuntamientos. Wolters Kluwer. Madrid, 2017.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, 22ª edición, Espasa, Madrid, 2001.
- TRIBUNAL DE CUENTAS- Informe de Fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2009. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-9719