

A Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local

## La 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

The Law 5/2014, of the 27<sup>th</sup> of May, of urgent measures derived from the coming into force of the Law 27/2013, of the 27<sup>th</sup> of December, of Rationalization and Sustainability of the Local Administration

47  
Regap

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

RAQUEL B. BAHILLO VARELA

Funcionaria de Administración local con habilitación de carácter nacional, subescala secretaria-intervención y secretaria, categoría de entrada (Galicia, España)  
raquel.bahillo.varela@xunta.es

Recibido: 17/11/2014

**Resumo:** *Análise da Lei 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sostibilidade da Administración local. A resposta do lexislador galego ante o desconcerto xerado polo novo sistema competencial local imposto pola normativa básica foi máis alá do seu desenvolvemento, reinterpretando a súa literalidade á luz do carácter bifronte deste réxime xurídico.*

**Palabras clave:** *Galicia; desenvolvemento; competencias municipais; racionalización; propias; delegadas; impropias.*

**Resumen:** *Análisis de la 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. La respuesta del legislador gallego ante el desconcierto generado por el nuevo sistema competencial local impuesto por la normativa básica ha ido más allá de su desarrollo, reinterpretando su literalidad a la luz del carácter bifronte de este régimen jurídico.*

**Palabras clave:** *Galicia; desarrollo; competencias municipales; racionalización; propias; delegadas; impropias.*

**Abstract:** *Analysis of the Law 5/2014, of May 27<sup>th</sup>, of urgent measures derived from the entry into force of the Law 27/2013, of December 27<sup>th</sup>, of rationalization and sustainability of the Local Administration. The response of the Galician legislator before the confusion generated by the new system competencial police officer imposed by the basic*

*regulation has gone beyond the development reinterpreting the literality of the basic norm in the light of the two-faced character of this juridical regime.*

**Key words:** Galicia; I develop; municipal competitions; rationalization; own; delegates; improper.

**Índice:** 1 Introducción. 2 Competencias propias. 2.1 Configuración de la enumeración del artículo 25.2 de la LRRL como un numerus apertus. 2.2 Exclusión de la retroactividad en la aplicación de la LRSAL. 2.3 Atribución a los municipios de competencias propias después de la entrada en vigor de la Ley 27/2013. 3 Delegación de competencias en los municipios. 4 Competencias de las entidades locales distintas de las propias y atribuidas por delegación. 4.1 Ámbito de aplicación del régimen jurídico de las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación: “Nuevas competencias”. 4.2 Requisitos materiales a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación. 4.3 Requisitos formales a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación. 4.3.1 Procedimiento de emisión de los informes preceptivos para el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación. 5 Cooperación y colaboración entre la Administración Autonómica y Local. 6 La cooperación mediante consorcios y convenios administrativos. 7 Asunción por la Comunidad Autónoma de Galicia de las Competencias en materia de educación, salud y servicios sociales. 8 Conclusiones. 9 Bibliografía

## 1 Introducción

La modificación del art. 135 de la Constitución y la aprobación de la ley orgánica anunciada por el mismo, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), consecuencia de las recomendaciones europeas de reducción del déficit y endeudamiento, suponen un hito trascendental, un antes y un después, en nuestro ordenamiento jurídico del que se derivan gran parte de las reformas legislativas emprendidas por el actual Gobierno del Estado, entre las que se encuentra la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Norma que surge, en buena medida, del contexto de crisis económica que se vive en nuestro país en el momento de su debate, tramitación y aprobación; norma que anuncia que las medidas que establece pretenden una reducción del gasto público cuantificada en ocho mil millones de euros para el período 2014/2019.

La patología del sistema local había sido detectada por el municipalismo prácticamente desde la aprobación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRRL), demandando incansablemente su remedio, esta patología consistía en la asunción por los municipios de las llamadas “competencias impropias” sin la garantía de la suficiencia financiera, lo que generaba para las arcas municipales una carga, que se transformó en insostenible con la ruptura de la burbuja inmobiliaria.

El sistema de distribución competencial existente provocaba situaciones de concurrencia competencial, duplicidades, déficit; en suma, se rebela disfuncional, por lo que para curar esta patología la LRSAL propone la supresión de las competencias impropias y la eliminación de los gastos que las soportaban.

Cuatro son los objetivos declarados por la LRSAL en su Exposición de Motivos: la racionalización de la estructura organizativa de la administración local; el reforzamiento del control económico-presupuestario; la potenciación de la iniciativa económica privada, obviando intervenciones administrativas y trámites desproporcionados; y la clarificación de las competencias municipales, evitando el solapamiento en la actuación de las Administraciones, situaciones de concurrencia y competencia, la duplicidad en la prestación de servicios, lo

que da lugar a la reducción sustancial del ámbito competencial de los municipios y el incremento de las funciones de coordinación y control de los entes provinciales. Objetivos que la ley resume en el slogan *una Administración, una competencia* concluyendo que: *“Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por lo tanto, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”*

Aun cuando la reivindicación histórica del municipalismo ha sido dar solución al problema de las llamadas, mal llamadas, *competencias impropias* y del gasto ocasionado por su ejercicio, el remedio ofrecido por el legislador básico a la situación económica y patologías de las entidades locales, mediante la reducción de su autonomía, no satisfizo las aspiraciones de ninguno de los afectados y generó una gran oposición e importantes diferencias interpretativas ante el recorte a la autonomía constitucionalmente reconocida a estas entidades.

Abordaremos en este artículo el análisis de la 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, esto es, la reacción/solución del legislador gallego ante el desconcierto generado por la entrada en vigor de la LRSAL.

La norma gallega no se limita al desarrollo, aunque parcial,<sup>1</sup> del nuevo marco común establecido por el Estado, mediante esta regulación se descarta la interpretación propuesta por el Consejo de Estado<sup>2</sup> y por el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>3</sup>, como señala el profesor Víctor Zafra<sup>4</sup>; se pretenden solventar las lagunas del nuevo sistema ofreciendo una interpretación acorde con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local; se disipan las dudas interpretativas; se solucionan los problemas ocasionados por la inexistencia de un régimen transitorio claro; y se mitiga el impacto de la norma sobre el sistema prestacional y los derechos de los vecinos de los municipios gallegos. Utilizando las palabras empleadas por el legislador gallego *“se evita que la inexistencia de una normativa de desarrollo produzca resultados indeseables o disfuncionalidades en el funcionamiento de los indicados servicios públicos que perjudiquen a la ciudadanía.”*

En su prolija y didáctica Exposición de Motivos la Ley 5/2014 recuerda al operador jurídico que el régimen de competencias debe ser interpretado a la luz del sistema constitucional, tomando como eje central de la reforma el artículo 2 de la LRBRL, que define y delimita el contenido de la garantía constitucional de la autonomía local<sup>5</sup>, al reconocer a las entidades locales un derecho genérico de intervención allí donde se sustancien cuestiones que pue-

1 Del contenido de la LRSAL únicamente es objeto de desarrollo autonómico la nueva regulación del sistema competencial de los municipios y de manera meramente accidental se establece una precisión en materia de régimen disciplinario y nombramientos provisionales de los funcionarios de la administración local con habilitación de carácter nacional.

2 Dictamen del Consejo de Estado 567/2013 de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley sometido a su consideración de fecha 24 de mayo de 2013.

3 Nota explicativa de la Reforma Local del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de marzo de 2014.

4 ZAFRA VICTOR MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, La Administración al día, INAP.*

5 Garantía constitucional de la autonomía local sustentada en los artículos 137, 140 y 141 de la CE.

dan afectar a los intereses locales, para cuya efectividad la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberán asegurar a los municipios y las provincias 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, como añade ahora la reforma, con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por otra parte, se deja claro que el carácter bifronte del régimen local supone que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (CCAA) son titulares de competencias sobre el mismo, pese a la “recentralización” realizada en la legislación básica<sup>6</sup>, en este sentido, la Disposición Adicional Tercera de la LRBRL, se refiere a las competencias autonómicas en materia de régimen local y establece que las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las comunidades autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas por sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal.

La norma autonómica hace hincapié en su Preámbulo, en los títulos competenciales al amparo de los cuales se dictan estas normas: siendo el artículo 149.1, en sus apartados 14 y 18, el título que sustenta a la LRBRL, esto es “Hacienda General y deuda del Estado” y “Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común” correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Galicia la competencia exclusiva en materia de “Régimen Local” al amparo del artículo 27.2 del Estatuto de Autonomía y la “tutela financiera” en base al artículo 47 del Estatuto.

La ley gallega de medidas urgentes “comprende”, por tanto, que la LRSAL es norma básica, y que como tal fija el marco que el legislador sectorial ha de desarrollar. El legislador autonómico reproduce en la Exposición de Motivos de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, la conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional en relación a la autonomía local citando literalmente parte de la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que señala que la función constitucional encomendada al legislador estatal es la de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad la garantía de la autonomía local, que no se descende a la fijación desglosada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia, respetando las bases estatales, argumentos en base a los cuales, se sostiene con toda claridad que la LRBRL no articula un modelo cerrado de atribución de competencias, ya que la garantía de la autonomía local que corresponde al legislador básico es una garantía de mínimos, no de máximos, estableciendo por tanto el artículo 25.2 un *numerus apertus* de materias sobre las que el legislador sectorial ha de atribuir competencias a los municipios.

Conviene precisar que esta norma, tramitada por el procedimiento de urgencia, nace con vocación de transitoriedad, anunciándose ya desde su Exposición de Motivos que será sus-

---

6 VELASCO CABALLERO FRANCISCO, *EL Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: Límites constitucionales*. Disponible en Internet en la web de la Diputación Provincial de Zaragoza.

tituida por una futura ley de Administración Local de Galicia, esto es, nace únicamente para solventar los inaplazables problemas del nuevo sistema competencial municipal establecido por la LRSAL, remitiendo a un momento posterior la regulación por ley autonómica de las restantes adaptaciones a la normativa básica del régimen local gallego, por ello, su Disposición Final Primera dispone que: “El Gobierno presentará al Parlamento, dentro del plazo de seis meses desde la entrada en vigor del nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, un proyecto de reforma de la Ley de Administración Local de Galicia, para la actualización y adaptación de la normativa autonómica vigente de régimen local, que integrará la regulación prevista en la presente ley.

El contenido de la 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, se centra en el desarrollo del nuevo sistema competencial municipal, recibiendo especial atención la regulación del ejercicio de nuevas competencias por los municipios distintas de las propias o atribuidas por delegación.

## 2 Competencias propias

Como expone Manuel Zafra<sup>7</sup> la LRSAL, en su artículo 7, clasifica las competencias de las entidades locales fijando el orden de prelación en su ejercicio paralelamente a la garantía de su financiación. La clarificación de las competencias locales que la LRSAL establece como objetivo, en línea con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, parte de la clasificación de las mismas en competencias propias y delegadas, introduciendo ahora una tercera categoría de carácter residual, las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación.

La definición de las competencias propias que recoge el artículo 7 no ha sufrido modificación, configurándose como aquellas que se determinan por ley y 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.

Las modificaciones del artículo 25 de la LRBRL plantean cuestiones de calado, en ningún caso pacíficas, como el carácter de *numerus clausus* o *apertus* de la enumeración del artículo 25.2 o la sujeción de la legislación sectorial anterior a la entrada en vigor de la LRSAL a las garantías y requisitos, procedimentales y sustantivos, que debe cumplir, con la nueva redacción dada a este artículo, las leyes de atribución de competencias propias. Estas cuestiones se abordan por el desarrollo normativo autonómico ofreciendo una interpretación a las mismas que a día de hoy no es pacífica ni unánime.

### 2.1 Configuración de la enumeración del artículo 25.2 de la LRBRL como *numerus apertus*

Como indicamos la 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

<sup>7</sup> ZAFRA VICTOR MANUEL, ZAFRA VICTOR, MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Administración al día, INAP.

la Administración Local, sostiene sin titubeos que la LBRL “no articula un modelo cerrado de atribución de competencias locales”, al señalar, en su Preámbulo, que la garantía de la autonomía local que corresponde al legislador básico es una garantía de mínimos, no de máximos, no estableciendo por tanto el artículo 25.2 un *numerus clausus* de materias sobre las que el legislador sectorial ha de atribuir competencias<sup>8</sup>.

Esta lectura, unánime en los desarrollos normativos que las CCAA realizan a la LRSAL, es argumentada por el legislador gallego, su razonamiento se fundamenta en el sistema constitucional de distribución de competencias en materia local y en la consideración del “derecho de autonomía” en los términos establecidos por el artículo 2 de la LBRL, cuya redacción se mantiene prácticamente en idénticos términos, tras la reforma, añadiendo la necesidad de respetar en la intervención local en defensa de sus intereses, a los principios ya establecidos, los derivados de la LOEPSF, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo este artículo el “eje fundamental del sistema”.

No son los expuestos los únicos argumentos a favor de la interpretación ofrecida por el legislador autonómico, a estos, hay que añadir que el artículo 25.2 de la LBRL también mantiene en esencia su redacción originaria, incluida la expresión “en todo caso”, de lo que se deduce que el Estado y las Comunidades Autónomas deberán necesariamente, en las materias enumeradas, atribuir competencias a los municipios para que la norma pueda considerarse conforme al “bloque de constitucionalidad”, lo que no excluye el reconocimiento de este derecho de intervención en materias no recogidas en la enumeración del mismo, ya que la mayoría de las aquí enumeradas son competencia autonómica<sup>9</sup>.

La tramitación parlamentaria de la LRSAL arroja luz sobre este extremo. El Anteproyecto de la LRSAL establecía en su Disposición Transitoria Novena:

*“Las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local que hasta la entrada en vigor de esta Ley vinieran ejerciendo los Municipios sólo podrán seguir ejerciéndolas si cumplen con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985”.*

Tras la lectura de esta disposición queda meridianamente claro que el Anteproyecto entendía como “competencias impropias” aquellas que no fueran propias, enumeradas en el artículo 25.2, o delegadas, pero esta disposición se suprimió en la redacción final de la ley, cobrando relevancia, tal y como sostiene el profesor Zafra<sup>10</sup> la expresión “en todo caso”.

La interpretación a favor del *numerus apertus* es asumida ahora por el Gobierno, esto se deduce de la Nota Explicativa de la Reforma Local, de 5 de marzo, publicada en la web del

8 Si bien es cierto, que la normativa básica permite ahora que el legislador sectorial realice un “retranqueo” de las competencias municipales, al mermar la garantía institucional de la autonomía municipal, reduciendo las competencias que asigna a los municipios respecto de la redacción inicial del artículo 25.2 de la LBRL.

9 Isidro Valencia Villarrubia, sostiene que esta tesis parece derrumbarse al disponer el Estado, sin reparo alguno, de competencias autonómicas en las Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Tercera y en la Disposición Adicional Decimoquinta, pero parece más acertada una interpretación más coherente y compatible con el sistema constitucional, en un intento de salvar de la “inconstitucionalidad” parte del texto básico. CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO Y PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ. *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Primera edición, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Las Rozas, 2014. Pág. 97.

10 ZAFRA VICTOR MANUEL, *op. cit.*

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>11</sup> y de las discrepancias expuestas por la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposición de las Comunidades Autónomas, en su reunión de 26 de junio de 2014, en la que se examinó la 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<sup>12</sup>.

Siguen existiendo importantes detractores de esta interpretación, tal es el caso del Consejo Consultivo, que tanto en su Dictamen 567/2013, sobre el Anteproyecto de 26 de mayo, como en el más reciente 338/2014 solicitado por el Alcalde de Barcelona, mantiene que el artículo 25.2 de la LRBRL recoge una enumeración exhaustiva y cerrada de competencias propias. También la FEMP y un importante sector de la doctrina<sup>13</sup> sostienen que el art. 25.2 establece un listado cerrado de competencias propias que tienen los municipios a partir de la entrada en vigor de la LRSAL.

## 2.2 Exclusión de la retroactividad en la aplicación de la LRSAL

El legislador gallego entiende que las competencias que el legislador sectorial autonómico ha venido atribuyendo y las que atribuya en un futuro a los municipios deben considerarse como “competencias propias” con los efectos y alcance que a este concepto se le da en el artículo 7 LRBRL, sosteniendo ya en su Exposición de Motivos que esta es la interpretación más acorde con la Constitución y con el Estatuto de Autonomía y que la misma derivaría de la propia LRBRL, pues en su artículo 2 se refiere expresamente a que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente, *“la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias”*.

En este sentido la Federación de Municipios de Cataluña<sup>14</sup>, al igual que buena parte de la doctrina, mantiene que la entrada en vigor de la LRSAL, *no puede actuar como si supusiera una “refundación absoluta del sistema de gobiernos locales en España” que el legislador local básico no ha escrito sobre una “hoja en blanco”*. Pretender esa lectura (*imposible constitucionalmente*) sería tanto como concebir que toda la legislación sectorial autonómica habría quedado “desplazada” por ese nuevo marco básico.

Esta es la lectura que hace el legislador gallego en la Disposición Adicional Primera de la Ley 5/2014, de 27 de mayo:

*“Las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán ejerciéndolas ellas, rigiéndose*

11 En la Nota Explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la LRSAL, en relación a las competencias propias, se señala que *sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas, el apartado 2 del art. 25 LRBRL recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios*.

12 En la invitación al inicio del procedimiento del art. 33.2 de la Ley 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

13 MEDINA GUERRERO, MANUEL. *La reforma del régimen local*. Primera edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pág. 42, señala que los municipios no tienen más competencias propias que las derivadas del listado del artículo 25.2 LRBRL impidiéndose así la hasta ahora posible ampliación de las mismas que pudieran acordar las CCAA en ejercicio de las competencias conferidas por sus respectivos estatutos.

14 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña. *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local 2014*, pág. 8. Disponible en la web de la Federación de Municipios de Cataluña.

*por la indicada legislación o, en su caso, por el derecho estatal aplicable como supletorio...”.*

Señala el Preámbulo de la Ley gallega que no pueden imponerse a las normas aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de la ley básica, requisitos previstos en el artículo 25 de la misma que entiende únicamente de aplicación a las leyes aprobadas tras la reforma, como los de previsión de la dotación financiera, cuando las competencias propias de las entidades locales vienen sustentadas por el actual sistema de financiación, cuya modificación se anuncia por la propia reforma.

Conviene diferenciar estas competencias ejercidas al amparo de la legislación sectorial existente con anterioridad a la reforma del supuesto de las actividades completarias ejecutadas al amparo del derogado artículo 28 de la LRBRL, ya que en el primer caso y no en el segundo, se trata de competencias atribuidas normativamente, que sustentan el sistema prestacional de nuestro “Estado Social” y los correlativos derechos de los ciudadanos, por lo que la inexistencia de una regulación clara y de un régimen transitorio, como el que sí se establece para las competencias en educación, cultura y servicios sociales, no es base suficiente para poner en peligro uno de los pilares de nuestro Estado. Entiendo que esta aclaración, en la que insiste el artículo primero al hablar de la atribución de “nuevas” competencias, es el leitmotiv, no solo de la norma gallega, sino de todas y cada una de las normas autonómicas dictadas en desarrollo de la modificación de la ley básica<sup>15</sup>.

Sostener la aplicación retroactiva de la LRSAL, como nos recuerda la Exposición de Motivos de la Ley Gallega, supone atentar contra el principio de continuidad de los servicios públicos locales, contradiciendo además lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda de la LRBRL, que señala que hasta tanto no se dicte la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2, *“los municipios conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley”*. Por lo tanto, ante la ausencia de un derecho transitorio expreso, en la norma estatal, la profunda modificación que supondría la aplicación retroactiva del artículo 25.2 LRBRL no puede hacerse sin tener en cuenta la situación transitoria que implica tener que reducir o no, dependiendo de la voluntad de cada Comunidad Autónoma, los ámbitos materiales de competencias propios de los municipios, hasta situarlos en el mínimo establecido en la LRBRL. Por lo tanto deben ser los titulares de la competencia material, el Estado o la CCAA, los que adapten la legislación sectorial para adecuar o ampliar las competencias.

### 2.3 Atribución a los municipios de competencias propias después de la entrada en vigor de la Ley 27/2013

El artículo 1 de la Ley 5/2014, partiendo de la consideración del art. 25.2 de la LRBRL como una “garantía de mínimos de la autonomía local”, regula los requisitos formales y materiales a los que deben sujetarse las leyes autonómicas de atribución de “nuevas

---

15 En este sentido es bastante gráfica la denominación de la norma de La Rioja, “Ley 2/2014, de 3 de junio, para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja” (BOE núm. 154, de 25 de junio).

competencias”<sup>16</sup>, para el caso de que de acuerdo con la distribución constitucional de competencias corresponda a la Comunidad Autónoma de Galicia tal atribución.

Los requisitos sustantivos a los que se sujeta la atribución de competencias propias son los siguientes:

- a) La necesidad de respetar lo dispuesto en el artículo 2 de la LRBRL<sup>17</sup> así como de evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales<sup>18</sup>, conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, a los que añade el principio de máxima proximidad de la gestión a la ciudadanía, legitimando la actividad pública local cuando el ámbito municipal sea el más adecuado para la prestación de acuerdo con la Carta Europea de Autonomía Local, no ha querido prescindir el legislador autonómico de este principio, que curiosamente es el único de los enumerados en el artículo 2 que no reproduce el artículo 25.3 de la LRBRL.
- b) Se garantizará que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a la Administración de la Comunidad Autónoma.
- c) Deberá preverse 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.

Formalmente esto supone que el anteproyecto de ley debe acompañarse de:

- a) Memoria económica elaborada por la consellería competente por razón de la materia en la cual se refleje el impacto de la nueva atribución de competencias sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad.
- b) De los informes de la consejería competente en materia de hacienda y de la consellería competente en materia de administración local, en los que analizará el cumplimiento de los requisitos a los que se sujeta la atribución de nuevas competencias propias a los municipios.

Se asume por parte del legislador autonómico el cambio cualitativo operado por el art. 25 de la LRBRL tras su reforma, que exige al legislador sectorial, que en la elaboración de las leyes que conlleven atribución de competencias se valoren los principios de descentralización, eficiencia, sostenibilidad y no duplicidad y garantice de manera efectiva la suficiencia financiera de las nuevas atribuciones.

### 3 Delegación de competencias en los municipios

La Ley 5/2014 desarrolla brevemente las previsiones del nuevo régimen de delegación de competencias, efectuando una remisión a la norma básica, a sus artículos 7 y 27, y a la

16 Con esta expresión el legislador gallego quiere subrayar la irretroactividad de la modificación operada por la LRSAL.

17 La referencia al artículo 2 de la LRBRL que no se establece en el artículo 25.2, queriendo el legislador gallego insistir nuevamente en la consideración del mismo como eje sobre el que pivota el sistema competencial.

18 La ley gallega comete el mismo error que la norma básica al identificar o confundir las competencias con los servicios, como si las competencias únicamente se pudiesen plasmar o concretar en servicios.

Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia (LALGA) recordándonos la vigencia de esta norma, en esta materia no afectada por la “derogación tácita”.

La remisión a la LALGA rescata en el régimen jurídico de la delegación, resultante de la combinación de normativa básica y de desarrollo, las “omisiones conscientes” de la LRSAL en relación a la redacción originaria de la LRBRL como: la de exigencia de que la misma afecte a los intereses propios de los municipios, o la necesidad de que la delegación mejore la participación ciudadana o proximidad como un objetivo de la misma, así como el respecto a la autonomía municipal en su ejercicio, lo que supone volver a situar la delegación de competencias en el plano de las relaciones de igualdad y no de jerarquía, consecuencia de los cambios legislativos<sup>19</sup>, por esta razón el régimen jurídico resultante de la conjunción bases-desarrollo se ajusta a lo establecido por el artículo 4.5 de la Carta Europea de Autonomía Local<sup>20</sup>.

El artículo 2 de la norma gallega, que regula la delegación de competencias añade al artículo 27 de la LRBRL la precisión de que podrán ser objeto de delegación, además de las competencias enumeradas por el mismo cualquier otra siempre que las leyes de la Comunidad Autónoma no hubiesen atribuido su titularidad a los municipios como propias, esto es, configura la delegación como un sistema residual, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Europa que proclama que la atribución de competencias delegadas a los municipios representa una lectura reduccionista de la autonomía local. Esta previsión, junto con la Disposición Adicional Primera de la norma autonómica, zanjan uno de los debates ocasionados por la entrada en vigor de la LRSAL, al deducirse de ambas disposiciones, sin ningún esfuerzo interpretativo, que las competencias atribuidas por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL son competencias propias de los municipios aun cuando se refieran a las materias enumeradas en el artículo 27<sup>21</sup>.

En relación al procedimiento, la norma autonómica precisa que la delegación se producirá por decreto del *Consello de la Xunta*, previa aceptación expresa por parte de los municipios receptores.

El proyecto de decreto se acompañará de una memoria económica que garantizará el cumplimiento de los nuevos objetivos de la delegación de competencias: eficiencia en la gestión, eliminación de duplicidades y la adecuación a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, con esta misma finalidad, se añade la necesidad de emisión de los informes de la consellería competente en materia de hacienda y administración local que analizarán el cumplimiento de estos principios.

La suficiencia financiera se garantiza exigiendo que la delegación se acompañe de dotación presupuestaria adecuada y suficiente, en los presupuestos de la Administración de la

19 José Ignacio Morillo-Velarde Pérez explica como la nueva regulación de la delegación de competencias que ahora recoge la LRBRL ha supuesto situar a Comunidades Autónomas y Entidades Locales en un plano de desigualdad, sujetándose estas relaciones al principio de jerarquía. QUINTANA LÓPEZ, TOMAS Y CASASES MARCOS ANABEL. *La reforma del régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Primera edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pág. 95.

20 El artículo 4.5 de la Carta Europea de Autonomía Local establece “*En caso de delegación de poderes por una autoridad central o regional, las Entidades locales deben disfrutar en lo posible de la libertad de adaptar su ejercicio a las condiciones locales*”.

21 Así, por ejemplo, son competencias propias las atribuidas a los municipios por la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del Emprendimiento y de la Competitividad Económica de Galicia, en materia de espectáculos públicos, artículos 39 y siguientes, en materia de control e inspección de las actividades comerciales, artículos 23 y siguientes; o las enumeradas en el artículo 60 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia.

Comunidad Autónoma, para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación y para reforzarla recoge la necesaria inclusión en el decreto de delegación de la cláusula de garantía de cumplimiento del artículo 57 bis de la LRBRL.

## 4 Competencias de las entidades locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

Como ya hemos expuesto, uno de los cuatro objetivos de la reforma operada por la LRSAL es solucionar el problema de las denominadas “competencias impropias”<sup>22</sup> y así la Exposición de Motivos concluye señalando que: *“Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por lo tanto, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”*.

Este testigo se recoge por el legislador gallego convirtiéndolo en el objeto central de la 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, al que le dedica nueve de sus once artículos. El núcleo de la regulación autonómica es el desarrollo del procedimiento y condiciones a las que el artículo 7.4 de la LRBRL, en su nueva redacción, sujeta el ejercicio de una nueva categoría competencial: “las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación”.

### 4.1 Ámbito de aplicación del régimen jurídico de las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación: “nuevas competencias”

El legislador gallego da por sentado que este régimen jurídico al que se habrá de sujetar el ejercicio de las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación no es de aplicación a aquellas que se vienen ejerciendo amparándose en la cláusula general de atribución de competencias del artículo 25.1 de la LRBRL<sup>23</sup>, ni en las denominadas “competencias complementarias” del artículo 28, suprimido por la reforma de la LRBRL, ya que las mismas se amparaban en un título jurídico para su ejercicio y propiamente no eran actividades “duplicadas”, sino complementarias, mediante las que los ayuntamientos, como administración más próxima, suplían las carencias de las prestaciones de otras administraciones satisfaciendo así las demandas de sus vecinos<sup>24</sup>, y como hemos señalado en el apartado segundo de este artículo, no será de aplicación a las competencias atribuidas como propias por la legislación sectorial autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL.

22 Hasta el momento en el que el Consejo de Estado censuró esta acepción en su dictamen 567/2013 de 26 de junio, lo que provocó su sustitución en la LRSAL por la de “competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación”.

23 El profesor José Luis Carro Fernández-Valmayor es uno de los más destacados representantes de la doctrina que sostiene que el artículo 25.1 de la LRBRL (al menos en la redacción anterior a su reforma por la LRSAL) establece una verdadera cláusula general de competencia municipal. *La cláusula general de competencia municipal* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2001, págs. 37-60.

24 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña, *op. cit.*, pág. 16-23.

El artículo 3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, utiliza “intencionadamente” la misma expresión que el art. 7.4 concretando que lo que se está regulando es el ejercicio de “nuevas competencias” distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Apartándose abiertamente del criterio manifestado en la “*Nota Explicativa de la Reforma Local* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas”:

*“En este sentido y en el caso de competencias que ya se vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sean propias o delegadas de acuerdo con los mecanismos de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala este artículo.”*

También la FEMP ha venido entendiendo que esos informes se deben solicitar para aquellas competencias impropias “sobreenvidas” a partir de las definiciones del nuevo marco normativo, esto es, que no sea competencia propia o delegada según los nuevos presupuestos normativos.

Es la primera de las dos discrepancias a la 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, planteada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas, que de no resolverse en la Comisión Bilateral convocada, desembocará en un recurso de inconstitucionalidad frente a la misma. El Ministerio argumenta que las “nuevas competencias” a las que hace referencia el artículo 7.4 *in fine*, debe entenderse en el sentido de que cualquier competencia, prestación de servicios o realización de actividades que desde la entrada en vigor de la LRSAL no pueda calificarse como competencia propia o delegada debe calificarse como nueva y someterse a los requisitos materiales y trámites procedimentales establecidos por el artículo 7.4 de la LRBRL que no recoge ninguna excepción a su aplicación. Entiende que una interpretación contraria supondría afirmar que las entidades locales pueden ejercer competencias y prestar servicios sin título jurídico que las ampare y sin sostenibilidad financiera, disfuncionalidad que pretende evitarse con la reforma llevada a cabo por la LRSAL, que haría inviable el modelo de atribución competencial establecido por el legislador básico.

Esta tesis que predica “efectos retroactivos” de este sistema, ofrece, no obstante, puntos débiles que se enumeran y razonan en el “*Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”<sup>25</sup>, argumento que comparte el legislador gallego, lo que provoca que se decante por la interpretación opuesta.

La primera de las objeciones planteadas es de carácter formal y hace referencia al sistema de fuentes del Derecho. Las leyes, tal como indica expresamente el artículo 2.3 del Título Preliminar del Código Civil, “*no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario*”, lo que descarta *ab initio* la aplicación del régimen jurídico del artículo 7.4 de la LRBRL al ejercicio de competencias, prestación de servicios y realización de actividades que se venían desarrollando con anterioridad a la norma. A mayor abundamiento es el propio artículo 7.4 el que habla, en efecto, “de nuevas competencias”.

---

25 ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña, *op. cit.*, págs. 21-23.

En contra de lo que aduce el Ministerio debe sostenerse que estas competencias, servicios y actividades, hasta el día 31 de diciembre de 2013, tenían título jurídico las amparaba en los artículos 25.1 y 28 de la LRBRL por lo que una interpretación gramatical y lógica nos lleva a concluir que no se puede exigir la paralización de la municipal en tanto no se emitan los informes que se prevén como “ previos y perceptivos” en relación a aquellas actuaciones que legítimamente venían ejerciendo los ayuntamientos al amparo de la normativa aplicable. Que estas actividades se encuentren ahora en una situación “fuera de ordenación” no significa que imperativamente deba someterse a los requisitos establecidos por el artículo 7.4 LRBRL.

A esto hay que añadir el dato, nada menor, de la supresión del texto definitivo de la Disposición Transitoria Novena que figuraba en el anteproyecto que obligaba a evaluar las competencias impropias ejercidas por los municipios en un plazo de tres meses desde su entrada en vigor.

En estos casos en los que la competencia, actividad o servicio se viniese ejerciendo o prestando con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL será el propio ayuntamiento el que deberá evaluar si la prestación de competencias no propias ni delegadas cumple con los parámetros de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y si concurre o no duplicidad en relación a competencias, actividades o servicios desarrollados por otras Administraciones Públicas.

La norma define positiva y negativamente el concepto de “nuevas competencias”, así establece que nos encontraremos ante el “ejercicio de nuevas competencias” sometidas a los requisitos materiales y formales del artículo 7.4 de la LRBRL cuando:

1. Se inicie un procedimiento para el establecimiento de servicios de nueva planta de conformidad con el artículo 297.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia.
2. En procedimientos de modificación de los servicios ya establecidos para la realización de nuevas actividades prestacionales, cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.
3. En el ejercicio de la actividad de fomento por las entidades locales mediante el establecimiento de subvenciones cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.

El artículo 3.3 hace una enumeración ejemplificativa de lo que no se entenderá como ejercicio de “nuevas competencias” respecto de las que se excluye la aplicación del artículo 7.4 de la LRBRL:

1. La continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.
2. La continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores así como la realización de nuevas actuaciones de fomento que habían sido ya establecidas en los proyectos de establecimiento de servicios objeto de los informes de inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera previstos en esta ley.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

3. La modificación de la reglamentación de los servicios, de sus modalidades de prestación o de la situación, deberes y derechos de las personas usuarias con arreglo al artículo 297 de la Ley 5/1997, cuando no conllevara la realización de nuevas actividades prestacionales por los servicios ya establecidos o, aunque las conllevara, no supusieran una modificación sustancial de las condiciones de prestación del servicio, de la realización de la actividad o de su financiación, de acuerdo con lo establecido en esta ley, o bien su ejercicio no supusiera la asunción de nuevas obligaciones financieras para la entidad local de acuerdo con la memoria económica justificativa que deberá incluirse en el expediente.
4. La concurrencia a convocatorias de subvenciones o ayudas, así como la formalización de convenios de colaboración de concesión de subvenciones, para que las entidades locales realicen con carácter coyuntural actividades de información, de asesoramiento, de orientación, de mejora de la empleabilidad y formativas, y otras actividades que no supongan la creación de nuevos servicios municipales de acuerdo con el artículo 297 de la Ley 5/1997. Tampoco se entenderá como ejercicio de nuevas competencias la realización de las actividades citadas una vez obtenida la subvención.
5. Las obras, servicios, ayudas, adquisiciones o suministros de emergencia, a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública.
6. La colaboración entre administraciones entendida como el trabajo en común para la solución de aquellos problemas, también comunes, que pudieran formularse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública, de acuerdo con el artículo 193.2 de la Ley 5/1997.
7. El auxilio administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193.4 de la Ley 5/1997.
8. Los premios que se otorguen sin solicitud previa del beneficiario.

#### 4.2 Requisitos materiales a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación

El ejercicio de estas “nuevas competencias impropias” no se prohíbe sino que se sujeta al cumplimiento de los requisitos materiales y formales establecidos en el artículo 7.4 de la LRBRL.

Los requisitos materiales del artículo 7.4, que se reproducen en el artículo 3.1 de la ley gallega, son<sup>26</sup>: 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.

---

<sup>26</sup> Debemos de recordar que el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local establecía tres requisitos materiales “que no se ponga en riesgo financiero la realización de las competencias propias, que no haya duplicidades con las competencias autonómicas, y se garantice la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias”.

En relación al concepto de sostenibilidad financiera, la ley gallega remite a lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria, por lo tanto, tal y como establece el artículo 5 de la Ley 5/2014, se entenderá que el ejercicio de las nuevas competencias, actividades y servicios pone en riesgo el conjunto de la Hacienda local cuando su realización pueda superar la capacidad de la entidad local para financiar sus compromisos de gasto presentes y futuros.

Es el concepto duplicidad sin duda el que genera más confusión. Tal y como advierte el dictamen del Consejo de Estado este término *“es 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 de evitarse”*, por ello la ley gallega perfila más este concepto identificándolo con la *“ejecución simultánea de los mismos servicios o actividades por otra Administración pública”* a lo que se añade que para determinar si existe o no duplicidad se debe atender a los concretos servicios o actividades que se pretenden realizar, en atención a los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y a sus características y alcance, atendiendo en particular a la satisfacción de la demanda no cubierta plenamente por los servicios existentes.

Aun cuando el artículo 4 puede servir de guía al intérprete de la norma para identificar un supuesto de duplicidad de actuación entre dos administraciones públicas podría haberse establecido un concepto directo y claro como el que ofrece el artículo 5.3 del 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 de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que considera que *“existe ejecución simultánea del mismo servicio público o duplicidad cuando confluyen la Administración de la Junta de Andalucía y la entidad local sobre una misma acción pública, actividad o servicio, proyectados sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas, sin que tengan las actuaciones y servicios que pretenda llevar a cabo la entidad local la consideración de complementarios de los que realice la administración autonómica”*.

A la vista de la definición de duplicidad es obvio que en muy raras ocasiones estaremos ante un supuesto de ejecución simultánea de competencias por lo que si se cumple con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera se cumplirán los condicionamientos a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación.

### 4.3 Requisitos formales a los que se sujeta el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación

Los requisitos procedimentales para el ejercicio de la nueva competencia que garantizan la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal son dos informes previos y vinculantes:

- De la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de la nueva competencia. Este corresponde a la Consellería de Facenda de la Xunta de Galicia como titular de la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales gallegas.

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

- De la Administración competente por razón de materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades, que en el caso de que sea la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, será emitido por la consejería competente en materia de administración local, previa consulta a la consejería competente por razón de la materia.

#### 4.3.1 Procedimiento de emisión de los informes preceptivos para el ejercicio de competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación

Con carácter previo a la implantación del servicio, a la modificación sustancial de los servicios ya establecidos para la realización de nuevas actividades prestacionales o a la aprobación del plan estratégico de subvenciones, los municipios deberán presentar solicitud de estos informes dirigida a la consejería competente en materia de administración local; a esta solicitud se acompañará la siguiente documentación:

1. Memoria de alcaldía en la que se justifique: el interés de la entidad local en la actuación por afectar directamente al círculo de sus intereses, la capacidad de gestión de la entidad local en relación con la forma concreta prevista de la prestación del servicio o la realización de la actividad.

Asimismo, debe de justificarse en este documento la relación de prestaciones y actividades previstas en aplicación de los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Por último, deberá hacer referencia a las características proyectadas en la actividad, régimen jurídico previsto para el servicio, alcance de las prestaciones previstas en favor de la ciudadanía y a la futura regulación de los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo de la prestación del servicio.

2. Para la justificación de la sostenibilidad financiera deberá acompañarse de la siguiente documentación:
  - Liquidación consolidada del ejercicio inmediato anterior, junto con el respectivo informe de intervención sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, regla de gasto y deuda.
  - Situación actual de la deuda viva, con desglose de las operaciones vigentes y plantillas de amortización.
  - Presupuesto del ejercicio vigente junto con el informe de intervención sobre el cumplimiento del objetivo de estabilidad, regla de gasto y deuda.
  - Informe de intervención sobre cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera con las nuevas competencias. Resulta llamativo que el legislador autonómico incorpore nuevamente la necesidad de este informe de intervención exigido por el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibili-

dad de la Administración Local y que se suprimió siguiendo la recomendación del Consejo de Estado<sup>27</sup>.

- Desglose e importes de las aplicaciones presupuestarias correspondientes a la futura competencia o servicio.
- Cualquier otra documentación que se solicite por la consejería de Hacienda, necesaria a efectos de emitir el informe sobre sostenibilidad financiera.

Recibidas las solicitudes de informe, la consellería competente en materia de administración local, se las remitirá a la consellería competente por razón de la materia, en el caso de tratarse de una competencia de la Comunidad Autónoma Gallega, para que emita la consulta relativa a la existencia o no de duplicidad y a la consellería competente en materia de hacienda.

La ley gallega establece un plazo máximo de tres meses para la emisión de estos informes, no obstante prevé la posibilidad de tramitación de los mismos mediante un procedimiento urgente, cuando concurren razones de interés público que lo aconsejen, que supondrá la reducción de estos plazos a la mitad de los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Vencido el plazo máximo sin resolución expresa el silencio previsto por la norma es negativo a efectos de impugnación del acuerdo presunto en vía contencioso administrativa.

Los informes tendrán carácter vinculante, por lo que la entidad local no podrá proceder al ejercicio de la competencia, el establecimiento del nuevo servicio o la prestación de la nueva actividad si los informes son negativos.

La norma gallega prevé la posibilidad de que los informes establezcan condiciones para el ejercicio de las actividades o la prestación de servicios, condiciones que se establecerán con el fin de garantizar la sostenibilidad financiera y la inexistencia de duplicidades. Esta previsión obedece a que, como nos recuerda el Consejo de Estado en su dictamen 567/2013, *“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”* durante todo el periodo en el que se ejerzan las “competencias impropias”, ya que no debemos olvidar que el nuevo régimen competencial impone una prelación en la actuación municipal debiéndose atender en primer término a los servicios mínimos y competencias atribuidas por el legislador y una vez que esté garan-

27 El Consejo de Estado señala en su informe 567/2013 que *“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 Comunidades Autónomas las que deban en tales casos determinar si se dan las condiciones precisas para garantizar el cumplimiento del mencionado principio de sostenibilidad financiera”*.

tizada la viabilidad financiera de las mismas podrá prestar nuevos servicios cumpliendo los condicionamientos del artículo 7.4 de la LRRL<sup>28</sup>.

La norma autonómica cierra la regulación de este procedimiento exonerando de responsabilidad, frente a todos, a la Comunidad Autónoma en los supuestos en los que la entidad local decida, por cualquier circunstancia, voluntaria o involuntaria, dejar de prestar los servicios en los que se manifestaba el ejercicio de la competencia sometida a evaluación previa por ella misma, o altere la calidad de los mismos.

Como una manifestación o concreción de esta exención de responsabilidad se establece que para el supuesto de que por parte del Ayuntamiento, en ejercicio de su autonomía, decidiese desarrollar una actividad o prestar un servicio en el espacio competencial autonómico, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.4 de la LRRL, y por lo tanto, en virtud del mismo, la Comunidad Autónoma emitiese informe de duplicidad, la desatención de la "competencia impropia" o el abandono del servicio no implicará el cambio de titularidad de la responsabilidad a favor de la Comunidad Autónoma, preservando su potestad de autoorganización y autonomía para decidir sobre la planificación y ejercicio de sus competencias.

Parte de la doctrina ha entendido que el procedimiento que diseña la norma gallega limita aún más la iniciativa municipal para el ejercicio de competencias impropias mediante la exigencia de documentación desproporcionada e injustificada, teniendo en cuenta el objeto de los informes preceptivos, lo que daría lugar a un verdadero control de oportunidad<sup>29</sup>. Es cierto que la documentación que debe acompañar la solicitud se regula descendiendo a un nivel "cuasi reglamentario" pero parece necesario que la memoria arroje todos los datos precisos para un certero pronunciamiento sobre la existencia o no de duplicidad con el alcance que a la misma otorga el artículo 4, definiendo y concretando las características, alcance y régimen jurídico de las prestaciones, servicios o actividades proyectadas, pero en ningún caso podrá ejercerse con ocasión de la emisión de estos informes preceptivos un control genérico o indeterminado, debiendo de ampararse este control en la necesaria preservación de los intereses generales que aquí se identifican con los principios de no duplicidad y la preservación de la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal cuya tutela se encomienda a la Comunidad Autónoma<sup>30</sup>.

28 Sobre este extremo puede consultarse el trabajo de José Manuel Díaz Lema *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2012 págs. 47-91.

29 En este sentido el profesor Manuel Zafra Víctor, en su estudio, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, manifiesta que "de esta larga enumeración de procedimientos y requisitos a cumplir por el municipio que quiera ejercer una competencia impropia, a mi juicio, la única condición sería la observancia del último inciso del artículo 4: acreditar el carácter complementario y no simultáneo del servicio. Una comprobación que hace innecesaria una memoria tan exhaustiva; por ejemplo, no parece imprescindible concretar la forma prevista para la prestación en relación a la capacidad de gestión; tampoco el interés en el ejercicio de la competencia pues la solicitud lo expresa suficientemente y, sin embargo, su exigencia aboca al municipio a un control de oportunidad si la consellería competente entendiera infundadas las razones esgrimidas por la presidencia en la memoria. Además, con carácter imperativo, la memoria debe motivar la correspondencia entre las prestaciones y actividades programadas y los principios de descentralización, proximidad, eficiencia y eficacia. Queda la duda de la emisión favorable del informe si la consellería valorara ineficiente la prestación por incurrir en un coste desmesurado que, pese a conseguir el objetivo propuesto, y alcanzar eficacia, pusiera en riesgo la sostenibilidad o juzgara la irrelevancia de la proximidad en la prestación del servicio. Cuesta trabajo también entender la necesidad de justificar el alcance de las prestaciones previstas en favor de la ciudadanía... la elaboración de la memoria no conjura la naturaleza de un control indeterminado y genérico. Cualquiera de las exigencias previstas concede a la consellería competente por razón de la materia un amplio margen de valoración que hace imprevisible y aqueja de inseguridad jurídica la solicitud municipal"

30 En relación a la compatibilidad de la autonomía local con la existencia de controles de legalidad sobre el ejercicio de las competencias municipales véase la STC de 2 de febrero de 1981, en su FJ 4º.

## 5 Cooperación y colaboración entre la administración autonómica y local

Durante la tramitación parlamentaria se introduce un artículo, el 12, como cierre de la norma autonómica, que resulta llamativo ya que su contenido parece innecesario pues reproduce principios que deben presidir las relaciones entre la Administración Autonómica y Local que se recogen tanto en la LRJ-PAC, en sus artículos 4 y siguientes, como en la Ley de Bases de Régimen Local en sus artículos 55 y siguientes.

Este artículo viene en realidad a recordarnos que más allá del reparto competencial entre los distintos niveles territoriales del Estado nos encontramos ante un sistema único que debe ser coherente y que pese a todas las medidas de racionalización introducidas en el sistema no debe perderse de vista el objetivo final que justifica su propia existencia que no es otro que el servicio al ciudadano, principio que prima sobre el eslogan de la ley básica “Una Administración, una competencia” imponiendo la *“coordinación y colaboración efectiva entre la Administración autonómica y la local de cara a la prestación y mantenimiento de los servicios frente a la ciudadanía, así como la obligación de promover su mejora y garantizar su prestación efectiva y el trabajo en común para la solución de aquellos problemas que pudieran presentarse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública”*.

## 6 La cooperación mediante consorcios y convenios administrativos

La adaptación de la regulación de las relaciones interadministrativas de cooperación entre la Administración Autonómica Gallega y la Administración Local se aborda en las Disposiciones Adicionales Segunda y Tercera de la norma gallega.

La norma autonómica comienza el desarrollo legislativo indicando que el marco básico de estas relaciones se establece por el artículo 57 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, lo que supone que no les es de aplicación el régimen establecido por el artículo 7.4 de la LRBRLL para el ejercicio de las conocidas como “competencias impropias”<sup>31</sup>, ya que no afectan a un plano competencial sino que están por encima del mismo, trascienden de este plano, al ser consecuencia de la directa del modelo de Estado que implanta la Constitución Española, un estado descentralizado y complejo en el que se debe mantener el equilibrio entre los principios de unidad de la nación y autonomía de los distintos niveles territoriales, que se sustenta en el apoyo y auxilio mutuo<sup>32</sup>, en el que las relaciones interadministrativas

- 
- 31 Por esta razón la formalización de un convenio o la constitución de un consorcio, como instrumento de cooperación no precisa los informes preceptivos regulados por esta norma.
- 32 El apartado cuarto de la Disposición Adicional Segunda ejemplifica los supuestos de estas relaciones de cooperación y colaboración que excluye del ámbito de aplicación del artículo 7.4 de la LRBRLL:
- a) *La asistencia técnica, que se concretará en la elaboración de estudios y proyectos, prestación de servicios o cualquier otra actividad propia o común.*
  - b) *La ayuda financiera a una de las partes para el ejercicio de actividades de su competencia o para el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las atribuidas como propias o delegadas.*
  - c) *Ejecutar puntualmente obras o servicios de la competencia de una de las partes.*
  - d) *Compartir las sedes, locales o edificios que sean precisos para el desarrollo de sus competencias.*
  - e) *Desarrollar actividades de carácter prestacional.*

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local: la debate

son consecuencia del principio de lealtad institucional y operan en el plano organizativo y funcional con el objetivo de optimizar los resultados de la acción pública en su conjunto y en beneficio del ciudadano.

Ahora bien, esta cooperación interadministrativa, en asuntos de interés local o común que se instrumenta mediante la formalización de convenios o la constitución de consorcios deberá de “racionalizarse” sujetándose, al igual que el ejercicio de las competencias, a los principios de eficiencia, no duplicidad, estabilidad presupuestaria y sostenibilidad y como mecanismo de garantía de estos principios incorporarán la cláusula de garantía del cumplimiento de los compromisos de financiación a que se refiere el artículo 57 bis de la LRRL.

La segunda y última de las discrepancias planteadas por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas respecto del texto de la Ley gallega, que en el caso de no resolverse podría derivar en un recurso de inconstitucionalidad, es la supuesta colisión entre el apartado primero de la Disposición Adicional Novena de la LRSAL<sup>33</sup> y la Disposición Adicional Tercera de la norma gallega, que curiosamente reproduce, prácticamente de forma literal, la anterior.

Es en la concreción de en qué consiste esa necesaria adaptación de los convenios existentes en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL donde surge la fricción. Para el Ministerio la misma pasa necesariamente por la emisión de los informes previstos en el artículo 7.4 y la inclusión de la cláusula de garantía del artículo 57 bis de la LRRL y para el legislador gallego esta adaptación consiste en el análisis por las partes intervinientes del cumplimiento de estos principios, y solo cuando se apreciase riesgo de afección a la sostenibilidad de la hacienda local se requerirá informe de la consellería competente en materia de hacienda, lo que parece coherente con el carácter irretroactivo de la reforma que esta norma predica. Cuando la evaluación fuera positiva se efectuará la adenda al convenio en la que se incluirá la garantía a los referidos principios, lo que por otra parte no excluye la incorporación a la misma de la cláusula 57 bis de la LRRL, a lo que obligaría la interpretación sistemática de esta disposición con lo establecido tanto por la Disposición Adicional Segunda de la Ley 5/2014<sup>34</sup> como por la norma básica.

## 7 Asunción por la Comunidad Autónoma de Galicia de las competencias en materia de educación, salud y servicios sociales

Uno de los aspectos más polémicos tanto desde el punto de vista constitucional, competencial, como de técnica legislativa, de la reforma operada por la LRSAL, ha sido la supresión de las competencias municipales en materia de educación, salud y servicios sociales, sin entrar en estas cuestiones que merecen un profundo estudio, abordaremos la reacción de nuestra Comunidad Autónoma ante este recorte al derecho de autonomía local e invasión

33 El apartado primero de la Disposición Adicional Novena LRSAL establece: “*Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de estas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.*”

34 No olvidemos que la Disposición Adicional Segunda de la ley autonómica establece la obligación de incorporación de la cláusula del artículo 57 bis en los convenios de cooperación.

del espacio competencial autonómico, amparado en las competencias atribuidas por el Estatuto de Autonomía en base al cual se ha establecido un sistema prestacional atribuyendo a las entidades locales competencias en estas materias cuya titularidad le corresponde en función del bloque de constitucionalidad.

La actitud del legislador gallego es menos beligerante que la de otras comunidades autónomas que han planteado recurso de inconstitucionalidad frente a la reforma cuestionando la legitimidad de esta invasión a su autonomía ante el Tribunal Constitucional, pero tampoco puede ser calificada como sumisa, ya que interpreta la norma estatal, que debe ser aplicada en tanto no haya un pronunciamiento sobre su constitucionalidad, de manera pragmática, intentando dar solución a los múltiples interrogantes de esta traslación competencial.

La LRBRL sujeta estas transferencias a la concurrencia de dos tipos de condiciones: temporales, diferentes para cada ámbito material (educación, en la que no se fija fecha; salud, 5 años y servicios sociales, 31 de diciembre de 2015), y materiales, dentro de los cuales estarán: la elaboración de un plan de evaluación, reestructuración e implantación; que la gestión por la Comunidad Autónoma Gallega de tales servicios no suponga un mayor gasto para el conjunto de las administraciones públicas; y finalmente, la aprobación por parte del Estado del nuevo sistema de financiación autonómico y local anunciado por la misma. Pues bien, la Ley 5/2014 deja claro que en tanto no se cumplan las condiciones establecidas por la LRSAL, tanto temporales como materiales, esas competencias se continuarán prestando por los municipios.

Esta interpretación se aparta de la ofrecida por la FEMP en su informe sobre *“Las competencias de los ayuntamientos en material de servicios sociales tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”* que entiende que antes del 31 de diciembre de 2015, las Comunidades Autónomas deben asumir la titularidad de las competencias en materia de servicios sociales, promoción y reinserción social, y en el caso de que expirado este *plazo máximo* no se hubiera cumplido con este mandato los municipios continuarán prestándolos a costa de la Comunidad Autónoma a la que se le detraerán las cantidades que procedan de las transferencias estatales, interpretación que choca con la literalidad de la reforma.

En relación a las competencias relativas a la participación en la gestión primaria de la salud la ley gallega remite a los términos pactados en el Acuerdo de cooperación entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (Fegamp), por el que se establece el contenido del Pacto Local firmado el 20 de enero de 2006, asumiendo el 20% anual de forma progresiva, comenzando en todo caso en el año 2014.

La asunción de la gestión de los servicios se llevará a cabo mediante la cesión gratuita al Servicio Gallego de Salud de la titularidad de los edificios y terrenos de los centros de salud y la subrogación del organismo autónomo en los correspondientes contratos de servicios y suministros contratados por los municipios para dichos centros.

## 8 Conclusiones

La última reforma de la legislación básica de régimen local ha tenido como resultado la más intensa estatalización del sistema operada desde la entrada en vigor de la LRBRL. Ante esta

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

nueva concepción del título competencial estatal, que faculta al mismo para la definición de las bases de régimen local, de manera tan agotadora que llega a poner en cuestión su carácter bifronte<sup>35</sup>, la reacción de las comunidades autónomas, entre las que se encuentra la gallega, no se ha hecho esperar, defendiendo su espacio competencial mediante una interpretación que se aparta claramente del espíritu de la reforma estatal.

Si bien es cierto que no faltan detractores a la misma que le achacan, su falta de sistemática, de técnica normativa, la desatención de los problemas de las entidades locales priorizando la resolución de los de la Administración Autonómica con el blindaje de las competencias autonómicas sobre régimen local, o la sujeción de la autonomía local a un férreo control de oportunidad. Lo cierto es que la norma ha permitido minimizar los efectos de la reforma estatal mediante la "reinterpretación" de la misma desde un prisma constitucional y conforme al carácter bifronte del régimen local, realizando una función cuasi reglamentaria, dogmática, supliendo lagunas y definiendo conceptos, que ha permitido mantener el *status quo* preexistente, clarificando, que la verdadera reforma del régimen local no entró en vigor el 31 de diciembre de 2014 sino que nuevamente se pospone y supedita al necesario desarrollo del artículo 142 de la Constitución Española que aborde de manera definitiva la suficiencia financiera que sostendrá la mermada autonomía local mediante la dotación de los recursos financieros no condicionados y la estabilización e incremento de los porcentajes de participación en los tributos estatales y autonómicos, cuestión que sigue siendo la gran tarea pendiente y la principal deficiencia del sistema.

## 9 Bibliografía

CARRILLO DONAIRE J.A Y NAVARRO RODRÍGUEZ P, *La Reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Primera edición, El Consultor de los Ayuntamientos, La Ley, Las Rozas, 2014.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR J.L, *La cláusula general de competencia municipal* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2001.

DÍAZ LEMA J.M, *El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?* Anuario del Gobierno Local, núm. 1, 2012.

ESTUDI CONSULTORIA SECTOR PUBLIC S.L.P. Federación de Municipios de Cataluña. *Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad Local* 2014, Disponible en la web: [http://www.dival.es/sites/default/files/oficina-de-informacion/VADEMECUMCOMPE-TENCIAS\\_MUNICIPALES.pdf](http://www.dival.es/sites/default/files/oficina-de-informacion/VADEMECUMCOMPE-TENCIAS_MUNICIPALES.pdf)

MEDINA GUERRERO, MANUEL. *La reforma del régimen local*. Primera edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014.

---

35 VELASCO CABALLERO FRACIASCO, *op. cit.*

QUINTANA LÓPEZ, TOMAS Y CASASES MARCOS ANABEL. *La reforma del régimen local, Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. Primera edición, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, pág. 95.

VELASCO CABALLERO FRANCISCO *EL Régimen Local en la reforma de los Estatutos de Autonomía: Límites constitucionales*. Disponible en la web:  
<http://www.dpz.es/diputacion/areas/presidencia/asistencia-municipios/municipia/congreso/ponencias/franciscovelasco.pdf>

ZAFRA VICTOR, MANUEL, *Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, La Administración al día, INAP. Disponible en la web:  
<http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503475>

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate



As retribucións dos membros  
das corporacións locais  
tras a reforma local

## Las retribuciones de los miembros de las corporaciones locales tras la reforma local

The retributions of the members  
of the local corporations  
after the local reform

47  
Regap

PEDRO BOCOS REDONDO

Secretario de Administración local (España)

Funcionario de administración local con habilitación de carácter nacional  
pedro.bocos@gmail.com

Recibido: 26/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

**Índice:** 1 La Carta Europea de la Autonomía local y la protección por desempleo a los miembros de las corporaciones locales. 2 Antecedentes y evolución del régimen retributivo de los corporativos. 3 Las percepciones de los miembros de las corporaciones locales en el ejercicio de su cargo. Planteamiento. 4 Las novedades en la Ley 27/2013. 5 Retribuciones de los concejales no adscritos

### 1 La Carta Europea de la Autonomía local y la protección por desempleo a los miembros de las corporaciones locales

El punto de partida del estatuto de los cargos electos es el artículo 7 de la Carta Europea de la Autonomía local que contiene tres previsiones:

- la garantía de la libertad de los cargos electos en el ejercicio de su mandato;
- el derecho a una compensación financiera adecuada y
- la cobertura social correspondiente y la determinación del régimen de incompatibilidades por ley o principios jurídicos fundamentales.

Será objeto de este artículo el régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales, pero antes queremos abordar el tema de la cobertura por desempleo, reconocida no hace mucho tiempo. Efectivamente, una Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2005 (sala de lo social) estableció que los Alcaldes y Concejales no tenían derecho

a cobrar el subsidio de desempleo cuando cesan o son cesados en sus cargos, a pesar de estar incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social.

Anteriormente, algunos Tribunales se habían pronunciado sobre la cuestión. Así, el Tribunal Superior de Castilla-La Mancha, en Sentencia de 20 de enero de 1999 y el Tribunal Superior de Madrid en otras dos dictadas el 10 de septiembre de 1996 y 11 de abril de 1991 se habían pronunciado en contra de la posibilidad de que los miembros de las Corporaciones Locales pudiesen percibir el subsidio de desempleo. Según estos tribunales, las notas de dependencia y remunerabilidad que configuran una relación de trabajo o empleo en sentido jurídico, son ajenas al desempeño de las funciones de representación de los Alcaldes y Concejales.

El artículo 75 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local establece que los miembros de las Corporaciones Locales percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales que corresponda. Pero esto no significaba —entonces— el derecho a la percepción del subsidio de desempleo, tal y como las anteriores Sentencias habían dejado claro.

Sin embargo, otro Tribunal Superior de Justicia, en este caso de Castilla y León, en una sentencia dictada el 15 de julio de 2004, cambió de criterio y reconoció el derecho a cobrar la prestación contributiva de desempleo a un ex alcalde computando el tiempo que fue regidor de la localidad. En este fallo se condenó al Instituto Nacional de Empleo (en adelante, INEM) a pagar durante 480 días al ex regidor el porcentaje correspondiente a una base reguladora diaria de 81,46 euros.

El INEM recurrió al Tribunal Supremo alegando que el artículo 205 de la ley general de la Seguridad Social no incluía a los Alcaldes y Concejales en la relación de personas protegidas por el desempleo. Decía también que ni en la Ley de la Seguridad Social, ni en la Carta Europea de Autonomía Local, ni en la Ley de Bases de Régimen Local, se deduce que los Alcaldes con dedicación exclusiva tengan derecho a percibir prestaciones por desempleo, ya que el hecho de estar dados de alta en la Seguridad Social y haber cotizado durante el desempeño de la función constituyen condición suficiente para ello. En su recurso, cita una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid a la que hemos aludido, la cual denegó la prestación a una ex alcaldesa.

El Pleno de la Sala de lo Social del Alto Tribunal, al examinar el recurso para la unificación de doctrina, analiza el antes citado artículo 205 de la Ley General de la Seguridad Social, e indica que este precepto no es excluyente de que colectivos que no menciona tengan derecho a la prestación por desempleo. En dicho artículo se reconoce el subsidio a los trabajadores por cuenta ajena incluidos en el Régimen General, el personal contratado en régimen de derecho administrativo, y los funcionarios de empleo al servicio de las Administraciones Públicas. A esta lista, posteriormente, el Gobierno añadió a los socios de cooperativas de trabajo asociado, a trabajadores eventuales agrarios y al personal de tropa y marinería, entre otros colectivos. Pero sólo se reconoce el derecho a percibir el subsidio de desempleo a los incluidos en este artículo 205.

La cuestión a decidir es si, de acuerdo a la normativa entonces en vigor, podía aceptarse o no que a un alcalde se le pueda reconocer el derecho a percibir prestaciones por desempleo cuando cesa en el ejercicio de dicha función y ha cotizado a la Seguridad Social durante el tiempo en que desempeñó ese cargo. El Tribunal Supremo entiende que esta prestación por desempleo está concebida exclusivamente para quienes pierden un trabajo y como prestación sustitutiva de rentas salariales, «lo que constituye un inconveniente para pensar que tales conceptos puedan atribuirse a quienes desempeñan una función tan característica como la de Alcalde, que difícilmente puede ser calificado de empleado». Dice así: «Los Alcaldes, que no son ni trabajadores por cuenta ajena, ni personal contratado en régimen de derecho administrativo, ni funcionarios de empleo, no pueden, en principio, ser acreedores de la protección por desempleo».

El Alto Tribunal se pregunta de quién es empleado el corporativo, indicando que su retribución no puede calificarse de renta salarial. Los alcaldes y concejales están incluidos en el Régimen de la Seguridad Social, pero no pueden considerarse «sujetos protegidos por la normativa específica del desempleo». Dice que «no puede aceptarse —sobre los corporativos— que tengan derecho a percibir prestaciones por desempleo cuando cesan o son cesados» en el ejercicio de su cargo.

El Tribunal Supremo señalaba que la normativa española sí reconocía a los alcaldes y concejales el que sean dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social y recibir todas las prestaciones cubiertas por dicho régimen. Pero a continuación dice: «Existen importantes dificultades para aceptar que dicho colectivo de personas pueda, por el mero hecho de hallarse en el citado régimen, gozar de las prestaciones por desempleo».

Y ello es así, según el Alto Tribunal, porque «la prestación por desempleo está concebida para quienes pierden un empleo y como prestación sustitutiva de rentas salariales», lo cual «constituye un inconveniente para pensar que tales conceptos puedan atribuirse a quienes desempeñan una función como la de Alcalde, que difícilmente puede ser calificado de empleado».

Esto era lo que ocurría en el año 2006. Hace ocho años los miembros de las corporaciones locales no cobraban el paro.

Todo cambió con la Ley 37/2006, de 7 de diciembre, relativa a la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y a la extensión de la protección por desempleo a determinados cargos públicos y sindicales

Tras la Sentencia de 25 de octubre de 2005, quedaba claro que faltaba una norma que expresamente reconociese el derecho a esta prestación para los corporativos locales. Esta situación, así lo recuerda el Supremo, es idéntica a la que viven colectivos tan importantes y tan asimilables como el de los alcaldes como son los diputados y senadores, o los miembros de los parlamentos autonómicos, los cuales tienen expresamente excluidas de sus prestaciones las correspondientes a las contingencias del desempleo.

Esta norma que faltaba y salió publicada en el Boletín Oficial del Estado de 8 de diciembre de 2006. En su exposición de motivos, dice que el artículo 205 del Texto de la ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLSS), el cual determina las personas que están protegidas ante la contingencia de desempleo, no

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

incluye entre ellas a quienes desempeñan cargos públicos, electos o por designación, y ello a pesar de que dichos cargos públicos hayan sido incluidos legalmente, de forma expresa, en el ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social y no se haya previsto en la correspondiente norma la exclusión de la protección de ninguna de las contingencias a que alcanza la acción protectora del indicado régimen de la Seguridad Social».

«Nos estamos refiriendo, en concreto —seguimos con la exposición— de una parte a los cargos electos de las corporaciones locales que desempeñan su función con dedicación exclusiva o parcial y percibiendo una retribución y que fueron incluidos, en la forma indicada, en el ámbito de aplicación del Régimen General de la Seguridad Social en virtud de lo dispuesto en el número 1 del artículo 75 de la LRBRL, inclusión que posteriormente ha sido recogida en el apartado j del número 2 del artículo 97 del TRLSS; aunque no ha sido todavía actualizada a las modificaciones posteriores de la propia Ley de Bases de Régimen Local...».

En otro momento de la exposición de motivos se dice que la exclusión de los miembros de las corporaciones locales, además de otros cargos públicos y sindicales, de la protección por desempleo obedece más a razones formales que materiales. En efecto, nos dice, «aunque los indicados cargos no pueden ser considerados propiamente trabajadores por cuenta ajena, es lo cierto, no obstante, que la situación en que se encuentran los mismos cuando pierden el cargo es bastante similar a la que se encuentra un trabajador por cuenta ajena cuando pierde su trabajo; en ambos casos, la consecuencia inmediata que se produce es que se pierde la retribución que llevaba aparejada la actividad que se venía realizando y se deja de realizar».

Por ello, concluye, «las razones que sistemáticamente se han esgrimido para no reconocer la protección por desempleo a los indicados cargos públicos y sindicales es que los mismos no estaban incluidos expresamente entre las personas a las que legalmente se les reconocía la protección por desempleo y asimismo, que la pérdida de dichos cargos no estaba contemplada entre las situaciones legales de desempleo que se recogían en la ley».

La estudiada Exposición de Motivos de esta Ley hace una especial mención a los miembros de las corporaciones locales —es aplicable a otros colectivos—, señalando que «se incorpora a la definición del ámbito de aplicación de la Ley General de la Seguridad Social lo que ya estaba previsto en la Ley de Bases de Régimen Local, esto es, se incluye expresamente en el Régimen General a quienes desempeñen esos cargos tanto con dedicación exclusiva como parcial. Para evitar cualquier duda, se menciona expresamente, tanto respecto a su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social como en el ámbito de la protección por desempleo, junto a los miembros de las corporaciones locales, a los miembros de las Juntas Generales de los Territorios Históricos Forales, Cabildos Insulares Canarios y Consejos Insulares Baleares que desempeñen sus cargos con dedicación exclusiva o parcial».

Las características de esta Ley referidas a los miembros de las corporaciones locales son las siguientes:

1. Estarán incluidos en el régimen general de la Seguridad Social (artículo 97.2 TRLSS).
2. Expresamente se le reconoce la protección por desempleo en las condiciones previstas para los trabajadores por cuenta ajena (artículo 205.4 TRLSS).

3. Quedan en situación legal de desempleo cuando se produzca el cese involuntario y con carácter definitivo en los correspondientes cargos o cuando, aun manteniendo el cargo, se pierda con carácter involuntario y definitivo la dedicación exclusiva o parcial (artículo 208.1 apartado 6).
4. La acreditación de la situación legal de desempleo indicada en el punto anterior se acreditará por certificación del órgano competente de la corporación local, Junta General del Territorio Histórico Foral, Cabildo Insular, Consejo Insular o Administración Pública o Sindicato, junto con una declaración del titular del cargo cesado de que no se encuentra en situación de excedencia forzosa, ni en ninguna otra que le permita el reingreso a un puesto de trabajo (Disposición Adicional Cuadragésima segunda, párrafo 2 del TRLSS).
5. Se les impone la obligación de cotizar por la contingencia de desempleo a quienes serán de aplicación las obligaciones y derechos establecidos para los trabajadores y los empresarios respectivamente.

El tipo de cotización por desempleo será el establecido en cada momento con carácter general para la contratación de duración determinada a tiempo completo o parcial (artículo 2 de la ley 37/2006).

## 2 Antecedentes y evolución del régimen retributivo de los corporativos

En un principio, el ser Alcalde o Concejales no estaba retribuido, en gran medida porque esos cargos no dedicaban mucho tiempo a estas tareas dejando en manos de los funcionarios —sobre todo los Secretarios— las tareas de gestión.

La Ley de Bases de Régimen Local, Texto Refundido de 24 de junio de 1955, estableció en su art. 64.2, que será gratuito el desempeño de la función de Alcalde. Sólo en los municipios de más de 10.000 habitantes podrá asignarle el Ayuntamiento, para gastos de representación, una cantidad fija, inherente al ejercicio del cargo, y que no excederá del 1% del presupuesto ordinario de ingresos dentro de los límites que se señalen reglamentariamente.

El art. 11 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales de 17 de mayo de 1952 regulaba la percepción de dichos gastos de representación en su art. 14, reiterando lo dicho en el art. 64, y diciendo que en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a 10.001, el Alcalde no recibirá gastos de representación, salvo las compensaciones e indemnizaciones que, a propuesta del Ayuntamiento y en casos excepcionales autorice el Ministerio de la Gobernación.

En los municipios de más de 10.000 habitantes los Ayuntamientos podrán señalar la cantidad fija que el Alcalde haya de percibir, sin que exceda el 1% del presupuesto ordinario de ingreso ni de los límites de la siguiente escala que damos aquí por reproducida al no tener especial interés.

Se permitía a los Diputados Provinciales el percibir dietas por asistencia a sesiones, en la cuantía que acuerde la Corporación.

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

Aquellos que residan fuera de la capital serán indemnizados de los gastos que por viajes y estancias se les origine.

El Texto articulado parcial de la Ley 41/1975 de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto de 6 de octubre de 1977 establecía en la disposición adicional única: Los Alcaldes y los Presidentes de las Diputaciones Provinciales percibirán las asignaciones que se establezcan en los presupuestos de las correspondientes Corporaciones Municipales y Provinciales en los respectivos presupuestos, dentro de los límites que, en todo caso, se determinen en los reglamentos de ejecución de la presente Ley, o mediante Real Decreto aprobado a propuesta del Ministro del Interior.

Ya en democracia el Real Decreto 1531/1979, de 22 de junio, estableció que las Corporaciones Locales podrían señalar asignaciones a los Alcaldes y Presidentes de las mismas, así como los gastos de representación y dietas a sus miembros electivos, por asistencia a sesiones, y reuniones de las Comisiones informativas.

Los correspondientes acuerdos de las Corporaciones se insertarán en el Boletín Oficial de la Provincia respectiva.

Tras la aprobación de la ley de régimen local se tomó conciencia de la necesidad de que algunos cargos estuviesen retribuidos.

En la regulación inicial de los derechos económicos de los miembros electivos de las Corporaciones Locales, contenida en los arts. 75 LRBRL y 13 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (BOE de 22 de diciembre), estos se limitaban a las retribuciones o sueldos fijos y periódicos para los que desempeñaban cargos con dedicación exclusiva y a las indemnizaciones, en las que se incluían tanto las derivadas de gastos ocasionados por el ejercicio del cargo, siempre que fuesen efectivos y previa justificación documental (dietas y gastos de desplazamiento en comisiones de servicio), como las asistencias por concurrencia a sesiones de los órganos colegiados de que formasen parte.

No estaba prevista percepción alguna para quienes se dedicaban sólo parcialmente al cargo (unas horas al día o a la semana), pese a lo cual vino siendo una práctica habitual el asignar una cantidad a tanto alzado, de carácter fijo y devengo periódico, en concepto de indemnización, gastos de representación, asistencia al despacho u otras denominaciones que se han venido conociendo como «sueldos menores». Estos acuerdos de sueldos menores, por no estar previstos en el desarrollo reglamentario, siempre que han llegado a los Tribunales de Justicia han sido anulados, y de ello se hace eco la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000 que vino a clarificar la cuestión permitiendo estas indemnizaciones a tanto alzado, que no necesariamente responden a un gasto efectivo, viniendo a dar cobertura a lo que, como decimos, era práctica habitual.

La situación cambió, con posterioridad al supuesto contemplado por el Tribunal Supremo, como consecuencia de las modificaciones introducidas en la LRBRL por la Ley 11/1999, de 21 de abril, fruto del llamado «Pacto Local», que al dar nueva redacción al art. 75.1 estableciendo la dedicación exclusiva y parcial con la afiliación, alta y cotización en el Régimen General de la Seguridad Social y la incompatibilidad para el desempeño de otros puestos en las Administraciones Públicas. Con ello los llamados «sueldos menores» perfectamente

tienen en la actualidad cobertura legal como retribuciones por dedicación parcial, con los condicionantes apuntados de alta y cotización al Régimen General de la Seguridad Social y lógicamente sujeción al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en cuanto retribuciones por rendimiento del trabajo personal.

Por tanto, las compensaciones por el tiempo trabajado no tienen, hoy, una apoyatura legal y su sustento en la jurisprudencia.

### 3 Las percepciones de los miembros de las corporaciones locales en el ejercicio de su cargo. Planteamiento

Entenderemos por remuneraciones cualquier tipo de retribución o compensación por el cargo que se ejerce. Los conceptos por los que se perciben son (artículo 75 de la Ley 7/1985, de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL):

- Dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social, asumiendo las Corporaciones el pago de las cuotas empresariales. Su percepción será incompatible con la de otras retribuciones con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas y de los entes, organismos o empresas de ellas dependientes, así como para el desarrollo de otras actividades (Ley 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas).
- Dedicación parcial. Los miembros de las Corporaciones Locales percibirán retribuciones por el tiempo de dedicación efectiva a las mismas (funciones de presidencia, vicepresidencia u ostentar delegaciones, etc.), en cuyo caso serán dados de alta en el Régimen General de la Seguridad Social. Las Corporaciones asumirán las cuotas empresariales. En los acuerdos plenarios de determinación de los cargos que lleven aparejada esta dedicación parcial y de las retribuciones de los mismos, se deberá contener el régimen de la dedicación mínima necesaria para la percepción de dichas retribuciones.
- Indemnizaciones por asistencia a sesiones. Sólo los miembros de la Corporación que no tengan dedicación exclusiva ni dedicación parcial percibirán asistencias por la concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte, en la cuantía señalada por el Pleno de la misma.

Sobre este punto se ha planteado en alguna ocasión la posibilidad de establecer diferentes asignaciones económicas por la asistencia a sesiones, discriminando entre los miembros del equipo de gobierno del resto de los corporativos. La STS de 1 de diciembre de 1995, en síntesis, estableció que la asignación de diferentes cantidades como dietas por la asistencia a los órganos colegiados —máximas para el Alcalde, menores para los tenientes de Alcalde y Concejales de área o presidentes de comisiones informativas y menores aún para los demás Concejales—, dado que dicha asistencia no supone necesariamente mayor trabajo por la preparación de las sesiones para quien ejerce cargos de mayor responsabilidad, pues la conducta exigible de los miembros de la Corporación, tanto los que forman parte del equipo de gobierno municipal como los demás, es una diligencia extrema en el estudio de los asuntos examinados por los órganos colegiados, es contraria a Derecho por contravenir el art. 13.6 ROF.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

En definitiva, no es correcto discriminar a los Concejales en la cuantía de las asistencias a sesiones de los órganos colegiados de que formen parte. No cabe establecer diferencias entre ellos. Todos son iguales, equipo de gobierno y grupos de oposición

- Indemnizaciones por gastos efectivamente producidos. Los miembros de las Corporaciones Locales percibirán indemnizaciones por los gastos efectivos ocasionados en el ejercicio de su cargo; percepciones que pueden ser percibidas por cualquiera, sea cual sea el régimen de dedicación que tenga.

Como ya se ha indicado anteriormente, está absolutamente prohibido percibir «indemnizaciones» por el desempeño de funciones de presidencia o por el ejercicio de delegaciones u otras responsabilidades a tiempo parcial; y desde luego el cobro de cantidades fijas y periódicas por tal concepto, que constituirían verdaderos salarios ilegales encubiertos, generadores en su libramiento y en su percepción de las pertinentes responsabilidades. En efecto, el concepto de indemnización usado por la doctrina de las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2000 y de 10 de julio de 2000, que ya era difícilmente sostenible en situaciones posteriores a la Ley 11/1999, es absolutamente inaplicable al nuevo sistema legal, que sencillamente ha cambiado radicalmente el concepto de indemnización, pronunciándose por el restringido (a cambio de ampliar notablemente las posibilidades de obtener retribuciones por la dedicación parcial).

Como puede observarse, las normas anteriores a la reforma establecían que debe haber un límite que se fije en la Ley de Presupuestos; límite que no se había establecido. Ahora bien, como manifestó la STS de 20 de diciembre de 1990, el legislador y el titular de la potestad reglamentaria han dotado a las Corporaciones Locales de un margen de libertad para remunerar a sus miembros, libertad que no puede entenderse como absoluta sino limitada a los términos genéricos de las normas jurídicas de carácter general.

La verdad es que la normativa se quedaba en eso y no existía un límite legal, por lo cual se han dado casos de corporativos que percibían una cantidad considerable de dinero en algunos supuestos con sueldos superiores a la media de las Administraciones Central y autonómica.

## 4 Las novedades en la ley 27/2013

Como dice el preámbulo de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), la reforma local, entre otros objetivos, prevé 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.

En aplicación de lo anterior, el artículo 75 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, dice que los miembros de las Corporaciones Locales serán retribuidos por el ejercicio de su cargo en los términos establecidos en el artículo anterior (dedicación exclusiva o parcial, y asistencias a órganos colegiados). Los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones Locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho aquellos funcionarios de carrera

que se encuentren en situación de servicios especiales, atendiendo entre otros criterios a la naturaleza de la Corporación local y a su población según la siguiente tabla:

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	Secretario de Estado
300.001 a 500.000	Secretario de Estado –10%
150.001 a 300.000	Secretario de Estado –20%
75.001 a 150.000	Secretario de Estado –25%
50.001 a 75.000	Secretario de Estado –35%
20.001 a 50.000	Secretario de Estado –45%
10.001 a 20.000	Secretario de Estado –50%
5.001 a 10.000	Secretario de Estado –55%
1.000 a 5.000	Secretario de Estado –60%

Dice también el precepto que los miembros de Corporaciones locales de población inferior a 1.000 habitantes no tendrán dedicación exclusiva. Excepcionalmente, podrán desempeñar sus cargos con dedicación parcial, percibiendo sus retribuciones dentro de los límites máximos señalados al efecto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En su apartado 2 se dice que en el caso de las retribuciones de los Presidentes de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes, tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias que será igual a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia.

En el caso de los Cabildos y Consejos Insulares, sus Presidentes tendrán un límite máximo por todos los conceptos retributivos y asistencias referenciado a la retribución del tramo correspondiente al Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia, según la siguiente tabla:

Habitantes	Referencia
Más de 150.000	Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia
25.000 a 150.000	70% del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia
0 a 25.000	50% del Alcalde o Presidente de la Corporación municipal más poblada de su provincia

Los concejales que sean proclamados diputados provinciales o equivalentes deberán optar por mantener el régimen de dedicación exclusiva en una u otra Entidad Local, sin que en ningún caso puedan acumularse ambos regímenes de dedicación.

El Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, introdujo en la Ley de Presupuestos Generales del Estado los límites de las retribuciones de los miembros de las Corporaciones Locales, indicando que de conformidad con lo previsto en el artículo 75 bis de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 1985, según la redacción dada por la Ley de racionalización

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

y sostenibilidad de la Administración Local, la Ley de Presupuestos Generales del Estado debe fijar el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias, excluidos los trienios a los que en su caso tengan derecho los funcionarios de carrera, será el que se recoge a continuación, atendiendo a su población:

Habitantes	Referencia
Más de 500.000	100.000 euros
300.001 a 500.000	90.000 euros
150.001 a 300.000	80.000 euros
75.001 a 150.000	75.000 euros
50.001 a 75.000	65.000 euros
20.001 a 50.000	55.000 euros
10.001 a 20.000	50.000 euros
5.001 a 10.000	45.000 euros
1.000 a 5.000	40.000 euros

En el caso de Corporaciones Locales de menos de 1.000 habitantes, resultará de aplicación la siguiente escala, atendiendo a su dedicación:

Dedicación	Referencia
Parcial al 75%	30.000 euros
Parcial al 50%	90.000 euros
Parcial al 25%	15.000 euros

En consecuencia, a través de la Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, se determina el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos aludidos en su art. 22.Dos —sueldo, complemento de destino, complemento específico y productividad, más dos pagas extraordinarias—.

En la introducción de esta norma, tras recordar lo establecido en el artículo 75 de la LRBRL, se indica que resulta necesario que la Ley de Presupuestos contenga los límites retributivos. Dentro de los criterios considerados para fijar el límite se han tenido en cuenta todos los conceptos retributivos previstos relativos a los Secretarios de Estado.

Resulta imprescindible incorporar, sigue diciendo, este límite en la Ley de Presupuestos para que pueda ser efectivo desde la primera nómina a abonar en el mes de enero, por lo que dados los calendarios de elaboración de nóminas de las entidades locales, su entrada en vigor debe resultar inmediata.

Para completar esta normativa queremos destacar la nota de 4 de marzo que publicó el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Destacamos las siguientes características:

- La fecha y fuente para determinar el límite de población al que alude el art. 75 ter de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, va referida a las cifras oficiales de población aprobadas anualmente por Real Decreto del Consejo de Ministros y que correspondan al año de inicio del mandato corporativo, en base a las cuales se determina el número de concejales de cada corporación local con arreglo a lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio de Régimen Electoral General.

De este modo, para las corporaciones locales surgidas de las elecciones celebradas en mayo de 2011 habrá que estar a lo dispuesto en el Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2010 (BOE, núm. 311, de 23 de diciembre).

- La declaración del régimen de dedicación parcial de los miembros de las Corporaciones locales presenta dos limitaciones. En primer lugar, no todos los miembros de la Corporación local pueden ser declarados en esta situación, en la medida en que, por expreso mandato legal, queda reservada para los cargos representativos locales que realicen funciones de presidencia o vicepresidencia de órganos colegiados municipales, los que ostenten delegaciones o quienes desarrollen responsabilidades que así lo requieran (art. 75.2 LRBRL).

En segundo lugar, en cuanto a los límites de las retribuciones para concejales en dedicación parcial, hay que distinguir entre municipios con población inferior a 1.000 habitantes y municipios con población superior a esa cifra.

En el primer caso, de acuerdo con la Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, los límites de las retribuciones por dedicación parcial se fijan en función del porcentaje de dedicación con relación a la jornada laboral, según la tabla que figura en dicha Disposición adicional.

En el caso de municipios con población igual o superior a 1.000 habitantes, habrá que entender que el límite máximo total que pueden percibir por todos los conceptos retributivos quienes desempeñen su cargo en régimen de dedicación parcial viene determinado por la aplicación del porcentaje de dedicación parcial —75%, 50%, 25%— que corresponda a la cuantía máxima de referencia por tramos de población prevista en el párrafo primero de la citada Disposición adicional de la LPGE 2014.

- Sólo los miembros de las Corporaciones locales que no tengan dedicación exclusiva ni parcial podrán percibir asistencias por su concurrencia efectiva a las sesiones de los órganos colegiados de la Corporación de que formen parte.

Sobre este punto la nota informativa dice que el art. 75 bis 1 de la LRBRL dispone que “los Presupuestos Generales del Estado determinarán, anualmente, el límite máximo total que pueden percibir los miembros de las Corporaciones locales por todos los conceptos retributivos y asistencias...”. De acuerdo con ello, la citada anteriormente Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

para el año 2014 ha fijado tal límite máximo total por todos los conceptos retributivos y asistencias de acuerdo con una escala que conjuga población y un límite máximo.

En este sentido, *es preciso señalar la aplicación de un criterio de proporcionalidad en cuanto a la determinación de la cuantía de las asistencias en el ejercicio de la potestad de autoorganización local, teniendo como marco de referencia la tabla incluida en la reiterada Disposición adicional nonagésima de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.*

- En cuanto a la fecha y fuente para determinar el límite de población al que alude la tabla del art. 75 bis 1 LRBRL y la Disposición adicional nonagésima LPGE 2014 el Ministerio contesta que se trata de las cifras oficiales de población que se aprueban con carácter anual. De modo que para el año 2014 se trata de las contenidas en el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referidas al 1 de enero de 2013 (BOE, núm. 311, de 28 de diciembre).
- Por lo que respecta a las entidades locales se aplican estas previsiones, el art. 75 bis se ubica sistemáticamente en el capítulo V, relativo al “Estatuto de los miembros de las Corporaciones Locales”, del Título V de la LRBRL rubricado “Disposiciones comunes a las Entidades Locales”.

En virtud de lo anterior, las limitaciones previstas en dicho precepto resultan de aplicación a todas las Entidades Locales previstas en el art. 3 de la LRBRL—municipios, provincias, islas, comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades—.

## 5 Retribuciones de los concejales no adscritos

No queremos acabar sin tratar el tema de legalidad de las retribuciones de los concejales no adscritos.

Según el apartado 3 del artículo 75 de la LRBRL, a efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.

Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.

Dado que no se dejaba claro en la norma se planteó si un concejal no adscrito podría desempeñar el cargo en régimen de dedicación exclusiva o parcial.

Está claro que la condición de concejal no adscrito conlleva la pérdida de los derechos económicos vinculados a los grupos políticos municipales, resulta obvia; y así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 3/julio/2012, ha afirmado que “Esas compensaciones económicas se destinan a los órganos de Gobierno y con carácter fijo a los grupos municipales y por tanto no podrán ser percibidas por concejales no adscritos que conservan todos sus derechos políticos y económicos pero que no los pueden percibir en el caso de estos últimos a través de ningún grupo municipal ya que no pertenecen a ninguno. Sus emolumentos serán personales y por las tareas que desempeñen en el seno de la Corporación y así se les reconozcan».

El art. 75 LRRL tantas veces citado indica que los miembros de las Corporaciones Locales —obsérvese que no excluye a los miembros no adscritos— percibirán retribuciones por el ejercicio de sus cargos cuando los desempeñen con dedicación exclusiva, en cuyo caso serán dados de alta en el régimen general de la Seguridad Social.

A la luz de estos preceptos podría darse a entender que el hecho de que el Concejal figure como no adscrito no le impide desempeñar una delegación y ejercerla con dedicación exclusiva.

El Tribunal Constitucional, en Sentencia 185/1993, de 31 de mayo, vigente la anterior normativa, afirmó que «la Constitución Española protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo (entre otras, SSTC 5/1983, 10/1983, 16/1983 y 20/1983)».

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en Sentencia de 20 de abril de 2007 dice «en un caso en que no se dejó formar grupo mixto en el Ayuntamiento a aquellos concejales que se desligaron de sus respectivos partidos políticos, que estimando que la actual redacción del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tras la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, no permite la formación de Grupos Mixtos en los consistorios, quedando los concejales que abandonen su formación política como miembros «no adscritos y limitados sus derechos económicos, por no poder percibir “asignaciones” superiores a las que recibían como miembros activos del Grupo».

Si se observa bien, se subraya la palabra asignación y no retribución. Efectivamente no se les permite a los Corporativos formar grupo pero no se habla de la imposibilidad de percibir retribuciones si ejercen el cargo con dedicación exclusiva.

Por otra parte, podría considerarse que el reconocimiento de la retribución por dedicación exclusiva obedece a un hecho que puede cambiar con el tiempo, pues el concejal que inicia su mandato dedicando su esfuerzo profesional a continuar con su anterior trabajo, puede a lo largo de la legislatura abandonar éste para dedicar todo su esfuerzo a la labor municipal. En tal sentido, el edil no adscrito, si hubiera mantenido su pertenencia al Grupo por el que concurrió, podría en mitad de la legislatura haber visto reconocida la dedicación exclusiva, por lo que el actual reconocimiento no ha de ser por fuerza un derecho económico al que le hubiera podido corresponder como miembro de su Grupo de origen. Lo que sí está querien-

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

do prohibir el actual art. 73.3 LBRL es que la retribución por dedicación exclusiva obedezca realmente a un interés en «comprar» la voluntad política del concejal, pero tal intención deshonesto no se puede presumir, si no que debe ser acreditada.

Por lo tanto, en un principio podría entenderse que el concejal no adscrito puede ser nombrado concejal Delegado de Área y percibir dedicación exclusiva así como las retribuciones correspondientes a su nuevo cargo.

Tras nuevos pronunciamientos judiciales no parece esa la percepción.

La jurisprudencia dice que para analizar el alcance del art. 73.3 LBRL, debe recordarse que el art. 67.2 CE establece que los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados a mandato imperativo alguno, precepto éste que el TC ha extendido a los parlamentarios autonómicos y a los concejales de Ayuntamientos, y ha entendido que el escaño pertenece al elegido y no al partido (STS 10/1983, de 21/febrero), de manera que una vez elegido, el representante lo es de todo el cuerpo electoral y no únicamente del partido que lo propuso.

Pero de otra parte, el protagonismo electoral del partido político (art. 6 CE) hace que la relación representativa esté integrada por tres elementos: elector-partido-concejal, y subordina a este último directamente al partido, pese al claro mandato constitucional.

Desde estas perspectivas, la actuación tráfuga viene presidida por la voluntad de desligarse de la disciplina del partido por el que se concurrió a las elecciones, ignorando así la voluntad de los electores que, por exteriorizarse a través de un sistema de listas cerradas, solo puede interpretarse en clave partidista. El transfuguismo conllevaría el efecto de falsear la representación política.

Para evitarlo se adoptó un Acuerdo sobre un Código de conducta política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales, firmado en Madrid de 7/julio/1.998 por el Ministro de las Administraciones Públicas y los representantes de los Partidos Políticos del arco parlamentario español (renovado por nuevos acuerdos de 26 de septiembre de 2000 y de 23 de mayo de 2006), y se advierte de las funestas consecuencias del llamado transfuguismo político en la vida política, en particular en cuanto a la utilización de esta vía para suplantar la voluntad del cuerpo electoral. En las Cortes Valencianas se adoptó otro acuerdo similar de 17/febrero/99, Para el logro de los objetivos previstos, aquel acuerdo propone la adopción de diversas reglas, entre otras la 3ª que literalmente dispone: “En cuanto a los criterios para establecer procedimientos reglados que dificultan el transfuguismo los partidos firmantes propiciarán las reformas reglamentarias en las Corporaciones Locales donde ostenten representación, con la finalidad de aislar a los concejales tráfugas. Los nuevos reglamentos establecerán que los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al Grupo mixto, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los “No inscritos” o del “Concejal Independiente”, con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de “no inscritos”, y actúen en la corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación”.

A ello responde la reforma del apartado 3 del artículo 73 de la LBRL, que niega la constitución de grupos políticos a aquellos miembros de las corporaciones locales que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o

que abandonen su grupo de procedencia, de modo que no podrán formar parte del Grupo mixto, sino que tendrán la consideración de miembros no adscritos.

El TC en Sentencia del Pleno, núm. 30/2012 de 1/marzo (rec. 5277/2011), rechaza la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Alicante en un procedimiento en el cual estimaba el Juzgado que el art. 73.3 LBRL pudiera vulnerar el art. 23 CE, en la medida en que impide al concejal no adscrito ser elegido miembro de la Junta o comisión de gobierno y Teniente de Alcalde, cuando el resto de concejales de la corporación sí que pueden optar a dichos cargos.

El Tribunal rechaza la duda de inconstitucionalidad y se remite a la doctrina de su Sentencia 9/2012, de 18/enero, en la que se afirmaba que no cualquier acto que afecte al status jurídico aplicable al representante político lesiona el derecho fundamental invocado, «pues sólo poseen relevancia constitucional a estos efectos los derechos o facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa (SSTC 38/1999, 107/2001, 208/2003, 141/2007 y 169/2009), esto es, la de participar en la actividad de control del gobierno local, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores». Por ello concluye que el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio no se integra en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal, sino que se trata de ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa atribuida al mismo, lo que determina que el art. 23 CE no se vea vulnerado.

Doctrina ésta que se reproduce en la STC núm. 117/2012, de 4/junio (rec. 325/2007), recordando que «.....entre las funciones que pertenecen al núcleo inherente a la función representativa que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación municipal se encuentran la de participar en la actividad de control del gobierno municipal, la de participar en las deliberaciones del Pleno de la corporación y la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano; así como el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores funciones. Ninguna de estas facultades se ve necesariamente comprometida, como consecuencia de la imposibilidad de constituirse en grupo mixto o de integrarse en algún otro grupo político (STC 169/2009, FJ 3). En efecto, la consideración de los recurrentes como concejales no adscritos no les ha impedido ejercer las funciones de control del gobierno municipal (han podido presentar las mociones y escritos que tuviesen por conveniente), ni tampoco su plena participación en el Pleno de la corporación (han podido participar en las deliberaciones en el turno de intervenciones y ejercer el derecho al voto, que es un derecho individual de todos los miembros de la corporación)».

En definitiva, la prohibición que la Ley 57/2003 introdujo en el art. 73.3 LBRL, tiene un alcance que sólo cabe interpretar atendiendo a la finalidad de la referida norma, conforme se recogió en los fundamentos jurídicos precedentes, y la alteración del resultado electoral se produce no sólo cuando un representante político abandona la formación por la que fue elegido, apoyando con sus votos los planeamientos políticos de otra formación distinta, sino igualmente cuando, manteniendo su pertenencia en el grupo político de pertenencia, se quiebra la disciplina del partido, poniendo sus votos a disposición de un adversario político para, a través del mecanismo de la moción de censura, desposeer de su cargo de Alcalde a quien lo ostentaba como miembro de su grupo político, que obviamente tenía la voluntad

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

de mantenerlo; y acto seguido atribuirse unos derechos políticos que no se poseían con anterioridad a la moción y las correlativas ventajas económicas vinculadas a los nuevos cargos y funciones, obtenidos por mor de la nueva mayoría resultante.

Por lo tanto, si un concejal perteneciente a un determinado grupo político que no ocupaba cargo alguno respecto del cual se hubiera previsto un régimen específico de dedicación exclusiva o parcial, al abandonar el mismo y adquirir la condición de concejal no adscrito, no podrá pasar a ejercer un cargo con un régimen de dedicación exclusiva o parcial retribuido, por cuanto la norma es clara al respecto y podría entenderse que, con motivo del abandono del grupo político, dicho concejal se ha visto “recompensado” con una tenencia de alcaldía retribuida, obteniendo así más derechos de los que ya tenía perteneciendo al grupo político de origen.

En ese sentido, resulta interesante la lectura de la Sentencia del TC de 18 de enero de 2012, en la que, ante la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 73.3 LRBRL, que se entendía que restringe los derechos económicos y políticos de los miembros de las corporaciones locales no adscritos al impedir que dichos derechos sean superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo municipal de procedencia, impidiéndoles ser elegidos como miembro de la comisión de gobierno y Teniente Alcalde, cuando no ostentase esa condición antes de abandonar el grupo municipal, a diferencia del resto de concejales de la corporación, que sí pueden desempeñar dichos cargos, el TC desestima la cuestión al considerar que el nombramiento para cargos relacionados con el gobierno y la administración del municipio no se integra en el núcleo esencial de las funciones representativas del concejal, sino que se trata de ámbitos ajenos al ejercicio de la función representativa atribuida al mismo, lo que determina que el art. 23 CE no se vea aquí vulnerado.

En fin, está complicado que un concejal no adscrito pueda ostentar el cargo con dedicación absoluta.

O mapa competencial tras a reforma:  
da autonomía local á racionalización

## El mapa competencial tras la reforma: de la autonomía local a la racionalización\*

The competence map after the  
reform: of the local autonomy  
to the rationalization



M<sup>a</sup> CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

Ayuntamiento de Vigo (Galicia, España)  
concepcion.campos@vigo.org

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

**Resumo:** A entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de Racionalización e Sostibilidade Financeira da Administración Local produciu un importante impacto no sistema competencial das entidades locais, con maior incidencia nas competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación. No presente estudo analizaranse as condicións esixibles para o seu desenvolvemento no actual marco normativo e dentro do escenario deseñado polas Comunidades Autónomas.

**Palabras clave:** local, reforma, competencias, financiamento, Comunidades Autónomas.

**Resumen:** La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local ha producido un importante impacto en el sistema competencial de las entidades locales, con mayor incidencia nas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. En el presente estudio se analizarán las condiciones exigibles para su desarrollo en el actual marco normativo y dentro del escenario diseñado polas Comunidades Autónomas.

**Palabras clave:** local, reforma, competencias, financiación, Comunidades Autónomas.

**Abstract:** The coming into force of Law 27/2013, of the 27<sup>th</sup> of December, of Rationalization and Financial Sustainability of the Local Administration caused an important impact in the competence system of the local entities, with biggest incidence in the competences different from the own ones and from the ones attributed by delegation. In the present study the requirable conditions will be analyzed for his development in the current normative frame and in the scenario designed by the Autonomous Communities.

\* El presente estudio utiliza como base la Ponencia presentada en el "V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG", con el título "El ejercicio de competencias impropias por las Entidades Locales ¿Todo sigue igual?" y que es el origen para la redacción del presente trabajo, que se ha completado con el dibujo de todos los ámbitos competenciales derivados de la LRSAL, significativamente respecto a las transferencias de las CCAA y las Diputaciones Provinciales, y el impacto de la nueva regulación en la autonomía local.

**Key words:** *local, reform, competence, financing, Autonomous Communities.*

**Índice:** 1 Introducción: de la autonomía local a la racionalización. 1.1 Configuración constitucional de las EELL como entidades dotadas de autonomía. 1.2 Plasmación legal del régimen local: una misión bifronte con impacto en el sistema competencial. 2 Una nueva categoría: competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. 2.1 El nuevo mapa competencial: una visión de las competencias propias y de las competencias delegadas. 2.1.1 La disyuntiva interpretativa de las competencias propias: solución de mínimos o de máximos. 2.1.2 Las competencias delegadas: garantía de financiación vs control de oportunidad. 2.2 Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: principales vectores en su regulación. 2.2.1 Justificación del ejercicio de competencias impropias: Duplicidad y sostenibilidad económico-financiera. 2.2.2 El *dies ad quo* de las competencias distintas de las propias y de las delegadas y el ausente régimen transitorio. 2.2.3 La adaptación de los convenios, acuerdos e instrumentos de financiación. 3 El papel de las Comunidades Autónomas y provincias en el diseño del régimen competencial local. 3.1 La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas: una incógnita por resolver. 3.1.1 Asunción de competencias relativas a la educación. 3.1.2 Asunción de competencias relativas a la salud. 3.1.3 Asunción de competencias relativas a servicios sociales. 3.1.4 Asunción de competencias relativas a los servicios de inspección sanitaria. 3.2 El fortalecimiento institucional de las Diputaciones en la LRSAL. La diversidad en sus competencias. 3.2.1 Las competencias de coordinación y las economías de escala. 3.2.2 Ampliación de las competencias propias. 3.2.3 Competencias instrumentales. 3.2.4 Coste efectivo de los servicios y su relación con la intervención provincial. 4 La resistencia autonómica a la reforma como vía de solución. 4.1 Leyes autonómicas y otras fórmulas de desarrollo de la modificación de la normativa básica estatal. 4.2 Regulaciones autonómicas interpretativas de la reforma: innovando el sistema normativo. 4.2.1 Leyes y Decretos-Leyes autonómicos. 4.2.2 Soluciones metajurídicas: las Circulares. 5 Punto de seguido: Diagnóstico inicial de la racionalización. 6 Bibliografía. 7 Otros documentos referenciados

## 1 Introducción: de la autonomía local a la racionalización

El presente trabajo pretende exponer las principales líneas del debate en torno al nuevo sistema de competencias diseñado por la Ley, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local (LRSAL). Partiendo de la intrínseca relación existente entre autonomía local y el núcleo de competencias atribuidas a las Entidades Locales (EELL) podemos entender las resistencias que surgieron desde el primer momento al entonces anteproyecto de reforma. Como se analizará esta conexión fue puesta de manifiesto tempranamente por el Tribunal Constitucional teniendo como resultado la construcción de la garantía institucional de la autonomía local, en su concepción tradicional como técnica de protección de ciertas instituciones<sup>1</sup>, cuya esencia se vería afectada por la ley a través de una restricción material, que no formal, de su núcleo competencial.

La articulación del nuevo sistema competencial girará fundamentalmente en torno a tres ejes: la delimitación de las competencias propias frente a las competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación; las competencias delegadas y las que son objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas (CCAA), para cerrar con el fortalecimiento institucional de las Diputaciones Provinciales. La sistemática utilizada para motivar la reforma local, vinculándola directamente a una situación coyuntural de crisis económica y al cumplimiento de los objetivos de déficit presupuestario<sup>2</sup>, aleja de facto la posibilidad

1 Schmitt, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial. 2011.

2 Aunque debemos recordar que las Corporaciones Locales en su conjunto acabaron el año 2012 con un déficit de 2.148 millones de euros, el 0,20% del PIB, lo que supone una mejora de 0,10 puntos porcentuales respecto al objetivo del 0,30% del PIB. La comparación entre los tres niveles administrativos muestra, dentro de la evolución positiva general, un resultado más que favorable para la Administración más cercana al ciudadano. Mientras que el Estado terminó el año con un déficit del 3,83% sobre el PIB y las Comunidades Autónomas con el 1,73%, las Entidades Locales quedaban con el 0,20% mencionado antes. Así, el conjunto de las Administraciones cerró el pasado ejercicio con un déficit de 70.822 millones, lo que representa el 6,74% del PIB. Fte. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

de dar cumplimiento a los objetivos tradicionalmente planteados en torno a las demandas históricas de las EELL<sup>3</sup>.

Desde esa óptica se abordará la asimétrica recepción por las CCAA del nuevo escenario local, fuertemente condicionado por la prohibición, con carácter general, de ejercicio de las competencias distintas de las propias y las delegadas, y el establecimiento de un procedimiento excepcional en el artículo 7.4 de la LRRL para legitimar su continuidad, problemas estructurales de la reforma a los que la normativa autonómica pretende dar respuesta.

## 1.1 Configuración constitucional de las EELL como entidades dotadas de autonomía

Nuestra Constitución dedica su Título VIII a la “Organización Territorial del Estado”, en el cual las EELL ante el esfuerzo en la construcción del Estado autonómico, no adquieren gran protagonismo, limitándose su configuración a lo dispuesto en el artículo 137 y en su Capítulo II, con tan sólo tres preceptos. Tras recoger el citado precepto la autonomía para la gestión de sus intereses de las entidades que integran la organización territorial del Estado, el artículo 140 garantiza específicamente la autonomía municipal, con el significado y alcance que la posterior jurisprudencia constitucional ha ido conformando.

La protección que a las EELL otorga la Constitución a través de la conocida como garantía institucional de la autonomía local forma parte de los tradicionales debates en torno a la configuración del régimen local, garantía institucional que, no obstante *“no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social de cada tiempo y lugar”*, tal y como señala tempranamente el Tribunal Constitucional (TC) en su sentencia 32/1981.

Serán, entre otras, las sentencias del TC 32/1981, 27/1987, 214/1989, las que inicialmente contribuyan a delimitar la configuración de las EELL en nuestro modelo de estado constitucional y en base al reparto de competencias, con origen en los artículos 148 y 149, y la interpretación de la competencia estatal ex artículo 149.1.18º en relación con el régimen jurídico de las administraciones públicas, las que determinen también la configuración institucional de la autonomía local<sup>4</sup>.

Así, tras fijar la competencia estatal para el establecimiento de las bases del régimen local, incluyendo los principios o criterios básicos en materia de competencia de los EELL, corresponderá a las CCAA, que estatutariamente así lo hayan asumido, la competencia para el desarrollo y ejecución de las bases. Todo ello sin perjuicio del recurso a otros títulos competenciales recogidos en los citados preceptos. Si bien tras esta primera jurisprudencia constitucional debemos revisar dicha configuración a la luz de los conocidos como Estatutos de nueva generación, que proceden a la denominada “interiorización” del régimen local y

3 Así lo han afirmado, entre otros, Embid Irujo, A. “Crisis económica y reforma local”, en Cosculluela Montaner, L., Medina Alcoz, L. *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*. Navarra Civitas, 2012. Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. “Gobierno Local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”. *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

4 Sánchez Morón, Miguel. “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Municipal*, vol.1, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

especialmente de la sentencia 31/2010<sup>5</sup>, en la que tras mantener la constitucionalidad de dicha interiorización se matiza que será siempre que se produzca dentro del respeto a la legislación básica estatal<sup>6</sup>.

La ratificación, en 1988, por el Reino de España de la Carta Europea, de 15 de octubre de 1985, de la Autonomía Local, representó un paso más en la configuración de nuestro régimen local<sup>7</sup>, por cuanto recoge la concreción de la autonomía local a través del 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 (artículo 3.1) al tiempo que les atribuye 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 (artículo 4.2).

En cuanto a la conformación de la administración local nuestra Constitución en su artículo 137.1, garantiza la existencia de municipios y provincias, no así la de otras EELL, ya que si bien en su artículo 141.3 recoge la posibilidad de creación de agrupaciones de municipios diferentes de la provincia, éstos no gozan de la protección de la garantía institucional de la autonomía local. Respecto a dicha distinción entre unas y otras, ya fijada en sentencia 214/1989, es reiterada por la sentencia TC 31/2010. En cuanto a las islas, la STC 132/2012, de junio, reafirma expresamente la garantía constitucional de las islas.

Resulta necesario poner de relieve cómo a pesar de dicha configuración como entidades dotadas de autonomía constitucionalmente garantizada, las EELL presentan una casuística completamente ajena a lo que sucede con los otros dos niveles de la organización territorial, estatal y autonómica, y es una cierta percepción, tanto legislativa como socialmente, de que nos encontramos únicamente ante una instancia de administración y no de un gobierno democrático y legítimo a través del cual ejercer las funciones de dirección de la política municipal inherentes al mismo, que constituye el primer peldaño de la administración y que en aplicación de los principios de proximidad y subsidiariedad se erigen en la administración que mayor presión social recibe para dar respuesta a las demandas existentes.

## 1.2 Plasmación legal del régimen local: una misión bifronte con impacto en el sistema competencial

Con la aprobación de la LRBRL se dotaba a las EELL de un marco básico uniforme para el conjunto del Estado, sin perjuicio de las competencias asumidas estatutariamente. Norma que, según la interpretación inicialmente dada por el TC se integraba en el bloque de constitucionalidad de las normas, en sentencia 27/1987 situando a la norma en una pretensión de superioridad ordinal<sup>8</sup>. De este modo se pretendía cumplir una función constitu-

5 Sentencia 31/2010, de 28 de junio de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de julio de 2010), dictada en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

6 Jiménez Asensio, R. "Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?". 2013.

7 Parejo Alfonso, L. "La autonomía local en la Constitución española" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.

8 Sosa Wagner, F. "Los principios del régimen local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.

cional: integrar el bloque de constitucionalidad<sup>9</sup> y condicionar al legislador sectorial, pero teniendo en cuenta que la propia LRBRL tiene naturaleza ordinaria, sus efectos en este sentido han sido escasos.

Sin embargo, la LRBRL no agota la definición del modelo de administración local, en dicho sentido el TC en sentencia 32/1981 establecía que *“la fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario”*. Tanto por el consabido carácter bifronte de las EELL, como por el hecho de que su regulación se encomiende a una norma de carácter básico, pero ordinaria, la compleja situación no contribuye a un escenario normativo estable, pues es común observar cómo normas sectoriales modifican sustancialmente el régimen competencial y el listado de servicios mínimos municipales, de tal modo que se incide directamente en los servicios municipales y en la forma e prestación de los mismos, con clara incidencia económica.

Precisamente la distribución constitucional de competencias en materia de régimen local fue objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional en su sentencia 84/1982, confirmando así la sentencia 32/1981, al cimentar una línea jurisprudencial que ha servido de soporte al desarrollo del nivel de gobierno y administración local, afirmando el carácter bifronte de las EELL, como resultado de su definición sobre la base de la concurrencia de la actividad normativa del Estado y de las CCAA y sin perjuicio de su carácter básico reconocible con independencia del territorio autonómico. Su articulación se produce básicamente a partir del título competencial del artículo 149.1.18 CE, en relación con las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, sin perjuicio de la existencia de otros títulos que acompañan al citado, como son el régimen estatutario de los funcionarios públicos, elecciones locales, el recurrente de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre la Hacienda General entre otros<sup>10</sup>. Su asunción por las CCAA se producirá a través de los respectivos Estatutos de Autonomía, cobrando mayor relevancia a partir de los denominados Estatutos de nueva generación y su interiorización de las competencias en materia de régimen local<sup>11</sup>.

En relación con las críticas que se realizan al modelo de la LRSAL por la sustracción de competencias a los municipios<sup>12</sup>, hemos de recordar que el modelo establecido en la LRBRL no es intocable, pero sí debe ser objeto de máximo respeto en su modificación en relación con la garantía institucional de la autonomía local. Así se estableció por el TC en su sentencia 32/1981 *“el legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución”*. En dicha línea podemos establecer un paralelismo con lo sucedido en Alemania con las reformas iniciadas desde los Lander y la sentencia del Tribunal Constitucional que anuló la división propuesta por la Ley de Mo-

9 García Roca, J. “El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000.

10 Sánchez Morón, M. op cit.

11 Jiménez Asensio, R. op cit.

12 Velasco Caballero, F. “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de Derecho Local*, 6. IDLUM. págs. 2012.

dernización de la Administración del Land de Mecklemburgo-Pomerania, de 23 de mayo de 2006, que dispone que ante cualquier reforma territorial es necesario ponderar todas las alternativas posibles que sean menos gravosas para la autonomía local y hace primar la dimensión democrática sobre consideraciones de eficacia o racionalización administrativas<sup>13</sup>.

La regulación del régimen local, con una competencia compartida entre Estado y CCAA, articulada a través de una ley de bases, norma de rango ordinaria, pero que integra el bloque de constitucionalidad y la compleja distribución de competencias de carácter sectorial, a lo que hay que añadir la consabida autonomía local, resulta significativa de la situación existente y cómo esa configuración incide directamente en uno de los principales problemas diagnosticado a las EELL, como son las conocidas como competencias impropias y la duplicidad en la prestación de servicios.

Como muestra de la percepción doctrinal sobre la incidencia de la LRSAL en la autonomía local se ha afirmado que *“la nueva ley refleja un entendimiento poco ambicioso de la autonomía local”*, poco conciliable con la concepción que de la misma había imperado en nuestro sistema. Se ha llegado a hablar de *“jibarización”* de la acción de los entes locales a través de las siguientes líneas<sup>14</sup>:

- Limitaciones competenciales en el nuevo listado del artículo 25 LRRL.
- Eliminación de las competencias complementarias.
- Regulación muy limitativa de las competencias *“impropias”*.
- Marco global más limitado para el ejercicio de competencias municipales que provinciales.
- Degradación de la autonomía local a través de los mecanismos de delegación.

## 2 Una nueva categoría: competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

La entrada en vigor de la LRSAL ha supuesto un punto de inflexión en el ejercicio por los municipios de las conocidas tradicionalmente como competencias impropias, ahora bajo la denominación de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, positivizando la terminología propuesta por el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, emitido al Anteproyecto de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Realizando un esbozo de la modificación del régimen competencial podemos sintetizarlo en las siguientes líneas<sup>15</sup>.

---

13 Ortega Álvarez, L. *“Las competencias propias de las Corporaciones Locales”* en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

14 Boix Palop, A. *“Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”*. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. REALA núm. 2, julio-diciembre 2014.

15 Velasco Caballero, F. d. *“Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”* en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

- Modificación de la cláusula general de atribución competencial recogida en el artículo 25.1 LRRL.
- Supresión de determinadas competencias en el artículo 25.2 LRRL.
- Supresión de las competencias complementarias con la eliminación del artículo 28 LRRL.
- Nueva configuración de las nuevas competencias delegadas en el artículo 27 LRRL.
- Ampliación de las competencias provinciales en los artículos 26, 36 y 11 LRRL.

Tal y como se recoge en la Exposición de Motivos de la LRSAL la reforma local pivota sobre tres ejes: clarificación de las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, racionalización de la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y garantía de un control financiero y presupuestario más riguroso. De entre ellos adquiere especial relevancia el tema competencial, erigido en leitmotiv de la reforma con el lema de “una administración, una competencia” que en una interpretación hermenéutica del régimen jurídico aplicable a las EELL atraviesa transversalmente la aplicación de los preceptos reguladores de las competencias locales (artículos 2, 7, 25, 26, 27) sin perjuicio de los atributivos de competencias a la entidad provincial.

No faltan aquellas visiones críticas que, frente a quienes censuran la reforma por limitar la autonomía local, en el lado opuesto, consideran tímida la reforma efectuada al entender como ínfimo el retoque efectuado en la cláusula general del artículo 25.1 LRRL, al tiempo que afirman que la ley contradice su propia esencia al permitir la continuidad en el ejercicio de competencias impropias, considerando insuficientes las medidas adoptadas para frenar los tradicionales problemas de financiación locales, e incluso amparar nuevas situaciones de endeudamiento<sup>16</sup>.

## 2.1 El nuevo mapa competencial: una visión de las competencias propias y de las competencias delegadas

La complejidad de la cuestión a abordar viene avalada no sólo por la gran cantidad de estudios doctrinales que se han dedicado a profundizar en el nuevo régimen competencial, sino incluso por la voluntad expresada por distintas administraciones y entidades de ofrecer herramientas que posibiliten su correcta ejecución. A título meramente enunciativo se pueden señalar la “Nota explicativa de la reforma local” dictada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, los informes emitidos por distintas CCAA con carácter previo a la aprobación de otros instrumentos, las distintas y numerosas Circulares dictadas desde la FEMP (entre otras, sobre las competencias y funciones de coordinación de las Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, plazos y transitoriedad para la entrada en vigor y aplicación de las medidas contenidas en la LSRAL, nuevas exigencias de informe o autorización

16 Santamaría Pastor, A. “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge” en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2<sup>a</sup> edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

aparecidas en virtud de la LRSAL)<sup>17</sup>, Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local de la Fundación Democracia y Gobierno Local, etc.

La nueva regulación del tema competencial tiene su punto de arranque en la modificación experimentada por el artículo 2 LRBR, atributivo de un mandato al legislador ordinario, tanto estatal como autonómico, para garantizar la participación de las EELL en la gestión de sus asuntos<sup>18</sup> y, en consecuencia, eje vertebrador de la relación autonomía local/competencias, al introducir en la garantía institucional de aquella nuevos criterios basados en la filosofía de la reforma como son eficacia y eficiencia, así como la sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Si bien dicha reforma no debería ser necesaria, ya que los primeros ya vienen dados por la propia configuración constitucional de las administraciones públicas en su artículo 103.1 de la Constitución (CE), en tanto que la sujeción de la administración local al principio de legalidad encuentra su fundamento en el artículo 9 CE.

### 2.1.1 La disyuntiva interpretativa de las competencias propias: solución de mínimos o de máximos

El núcleo de las competencias propias de los municipios aparece recogido en el artículo 25 LRBR, cuyo contenido actual es objeto de interpretaciones discrepantes, en particular en lo referente a su apartado 2, y a la consideración del listado que contiene como cerrado o abierto, es decir, si cabe la posibilidad de que el legislador sectorial, estatal o autonómico lleve a cabo una ampliación de dichas materias. En la regulación actual se pueden distinguir por tanto, dos puntos de inflexión, por una parte, la cláusula general de atribución<sup>19</sup> y por otra el listado competencial.

#### a) Cláusula general de atribución o apoderamiento

Señala esta cláusula general que el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover (*toda clase de*) actividades y prestar (*cuantos*) los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo. Esta última previsión junto con las matizaciones terminológicas (suprimiendo el texto en cursiva) cobra importancia en el contexto de la problemática puesta de manifiesto<sup>20</sup>, pues si bien la LRBR se integra en el bloque de la constitucionalidad, la limitación que dicha expresión puede significar alcanzaría incluso a los propios Estatutos de Autonomía, con mayor intensidad en el caso de los conocidos como Estatutos de nueva generación en los que se ha procedido a la interiorización del régimen local.

17 A las que se puede añadir, dentro del esfuerzo realizado por la FEMP, en su labor de apoyo y asesoramiento a las EELL a la ejecución de las prescripciones de la reforma, las relativas a competencias municipales en materia de cooperación al desarrollo, de enseñanzas artísticas, sobre mercados de abastos, relativas al fomento del empleo, sobre la vigilancia y limpieza de playas, en materia de servicios sociales tras la entrada en vigor de la LRSAL, en relación con las Oficinas de Información al Consumidor.

18 Ortega Álvarez, L. Op cit.

19 La ratificación por el Estado español de la Carta Europea de Administración Local imprime mayor valor a la capacidad de los municipios en relación con la gestión de los intereses locales entendidos como un conjunto y no como un listado exhaustivo de materias.

20 Arenilla Sanz, M. "El nuevo sistema de competencias locales" en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

## b) Listado de competencias propias

Respecto a su contenido material simplemente apuntar que las modificaciones sufridas en dicho listado no han sido de gran trascendencia, salvo en lo relativo a las previstas para su transferencia en materia de servicios sociales, educación y salud<sup>21</sup>. La redacción del apartado 2 es, sin duda, la que ha generado una mayor diversidad exegética en torno a su alcance y significado, tanto por la doctrina, como por la propia administración de la que dimana la norma y el Consejo de Estado.

Entrando ya en el fondo de la disquisición planteada, es una simple expresión “en todo caso” el origen de la controversia interpretativa que se puede subsumir en una única pregunta ¿nos encontramos ante un listado abierto o cerrado de competencias locales? Es decir, el listado contenido en dicho precepto constituye un suelo de mínimos que habrá de garantizarse a las EELL o un techo competencial que, en ningún caso, vía normativa estatal o autonómica, podrá ser objeto de ampliación.

La primera interpretación fue rápidamente puesta en duda, en cuanto dicha línea suponía circunscribir el ejercicio de competencias municipales propias al listado de materias recogido en el artículo 25.2 LRBRL, a modo de “*numerus clausus*”. Sin perjuicio de consideraciones de carácter operativo, dos argumentos de orden constitucional se oponen frontalmente a dicha interpretación. Por una parte, la limitación que supondría para el despliegue de la autonomía local y su garantía institucional puesto que una restricción de esta naturaleza, petrificando las competencias locales reduciría la garantía institucional de la autonomía local y por otra parte, por el ataque que a las competencias constitucionalmente atribuidas resultaría de dicha lectura. La interpretación propuesta implicaría que las CCAA no podrían, en el marco constitucional de distribución de competencias, proceder a su atribución a las EELL al margen del listado, quedando limitadas al desarrollo de las materias enunciadas en el artículo 25.2 LRBRL, en una suerte de recentralización competencial<sup>22</sup>.

La propia regulación contenida en el mismo parece contradecir dicha interpretación en sus apartados 3, 4 y 5, destinados a establecer las condiciones y requisitos necesarios para que se produzca una nueva atribución de competencias, con especial incidencia en uno de los déficits detectados en la normativa anterior, como es la garantía de financiación, aunque la desaparición del apartado 6, en el que se preveía expresamente la atribución de competencias a los municipios por las CCAA ha sido utilizado como argumento contrario.

Por tanto, resultaría necesario propugnar una interpretación de lista abierta, propuesta que se fundamenta también en la propia lectura del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cuando afirma *“Sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas, el apartado 2 del artículo 25.2 LRBRL, recoge las materias sobre las que se pueden ejercer competencias propias que pueden desarrollar los municipios.”* De tal modo que nos encontraríamos ante un mínimo que puede ser ampliado por la legislación

21 Que son objeto de tratamiento diferenciado en la Disposición Adicional Decimoquinta, Transitorias Primera y Segunda, sobre educación, salud y servicios sociales respectivamente.

22 Villar Rojas, F.J. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 46. 2014.

sectorial, tanto estatal como autonómica, llegando a afirmarse que carece de relevancia competencial directa<sup>23</sup>.

No lo interpreta así el Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014<sup>24</sup>, que, en un nuevo giro de tuerca a esta tensión competencial, considera que nos encontramos ante un sistema de *numerus clausus*, al afirmar la imposibilidad de que el legislador sectorial autonómico pueda asignar a los municipios competencias propias en otras materias, conclusión que, además, considera conforme con la autonomía local. Sin embargo, la interpretación hermenéutica del precepto nos permitiría concluir la existencia de un listado abierto en atención a las imbricaciones que del mismo se derivan, pues a pesar de la autorizada doctrina que representa el órgano consultivo, no podemos obviar que la interpretación de dicho inciso, dada su proyección en relevantes cuestiones constitucionales deberá remitirse al pronunciamiento que, en su día, realice el Tribunal Constitucional.

La redacción del artículo señalando que los municipios ejercerán “en todo caso” las competencias señaladas, permite defender y avalar dicha postura, enmarcándola en la relación normativa entre legislación básica y estatutos de autonomía, pues la reducción del listado en la normativa básica puede provocar la imposibilidad de que las CCAA atribuyan competencias a sus EELL fuera del listado, vaciando de contenido el ámbito autonómico<sup>25</sup>. Distinta lectura es aquella que postula la consideración de que encontrándonos ante un listado cerrado, si bien se excluirían de dicha limitación aquellas CCAA cuyos Estatutos de Autonomía hayan previsto la atribución de competencias propias a los municipios<sup>26</sup>.

### 2.1.2 Las competencias delegadas: garantía de financiación vs control de oportunidad

Junto con las competencias propias, la Ley articula un completo sistema de delegación de competencias del Estado y las CCAA en los municipios<sup>27</sup>. El recurso a este mecanismo exige que mediante el mismo se produzca una mejora en la eficiencia de la gestión pública, así como una contribución en la eliminación de duplicidades administrativas y que sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debiendo prever técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

Se establecen una serie de requisitos en orden a la determinación del alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserva la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos, que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas. 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

---

23 Velasco Caballero, F. “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 48. 2014.

24 Emitido con ocasión de la solicitud presentada al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 LRBR y artículo 75.ter.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOT) para su emisión con carácter previo a la formalización de conflicto en defensa de la autonomía local frente a la LRSAL.

25 Zafra Víctor, M. “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013”. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

26 Flores Domínguez, L.E. “Las competencias municipales en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Diario del derecho municipal*, Iustel. 2014.

27 La redacción inicial preveía sólo aquellos con una población inferior a 20.000 habitantes, pero fue ampliada al conjunto de todos los municipios.

el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas.

Resulta ilustrativa la referencia en el artículo 27 LRBRL a una serie de determinadas materias en el listado, de carácter meramente enunciativo que no limitativo, respecto a las cuales los municipios venían ejerciendo competencias al amparo del título de competencias complementarias recogidas en el derogado artículo 28 LRBRL<sup>28</sup>, ilustrando la contradicción en virtud de la cual se retiran del ámbito local determinadas competencias, previendo al tiempo su retorno vía delegación.

Podemos concluir, por tanto, que para el legislador estatal el ejercicio de competencias en régimen de delegación se perfila como la salida a las dificultades que se derivan de la aplicación del nuevo esquema competencial, en un intento de cubrir las lagunas creadas por la eliminación de las competencias impropias y complementarias<sup>29</sup>. Así se ha apuntado ya por los responsables ministeriales durante la tramitación parlamentaria, pero resulta evidente que no es lo mismo ejercer competencias propias con las potestades municipales plenas y con autonomía para su desarrollo que en el marco de una delegación sujeta a un estricto procedimiento de control, desconociendo los términos en que ésta se va a producir, resultando clara la posición de subordinación de las EELL. Como mayor objeción a la nueva configuración legal de la técnica de la delegación, la evidente sujeción a control de oportunidad y merma de la autonomía local, a pesar de que la efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado. Como elemento favorable, la necesidad de que la delegación vaya acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para evitar repetir errores pasados.

## 2.2 Competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: principales vectores en su regulación

El sistema de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación gravita sobre dos conceptos fundamentales para posibilitar su ejercicio: inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera. Así, el artículo 7.4 LRBRL dispone que el ejercicio de esta clase de competencias queda limitada a aquellos supuestos en los cuales 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.

Como elemento de garantía frente a dichos riesgos se exige la obtención de 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, informes ambos de carácter preceptivo y vinculante.

28 Como sucede con las relativas a la mujer, educación... etc, que se recogen ahora como competencias delegables en materia de promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer, creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.

29 Velasco Caballero, F. a. "Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias". *Boletín Instituto Derecho Local*. 2014.

### 2.2.1 Justificación del ejercicio de competencias impropias: duplicidad y sostenibilidad económico-financiera

La esencia de la reforma en este punto viene dada la rotunda prohibición de ejercicio de las competencias impropias, si bien por otra parte se abre una limitada vía, sujetando dicho ejercicio a una serie de requisitos: inexistencia de duplicidades y sostenibilidad económico-financiera.

La delimitación de la concurrencia de dichos requisitos hace surgir un problema que se presenta de difícil solución, como es la determinación de la existencia de duplicidades, no en sí misma considerada desde un punto de vista objetivo, sino desde la perspectiva de la ausencia de una definición legal de dicho término<sup>30</sup>, que habilita a las CCAA a entender con un alto grado de discrecionalidad cuándo se da dicha circunstancia y que ha sido objeto de diversas iniciativas tanto estatales como autonómicas para su concreción<sup>31</sup>. La realidad nos ofrece una visión bien distinta, como es la de que en pocos supuestos nos hallaremos ante esta concurrencia duplicada de la acción de otra administración con la local, considerada como ejecución simultánea por varias administraciones de un mismo servicio, en un mismo ámbito territorial y con los mismos destinatarios<sup>32</sup> y, en todo caso, la existencia de estas duplicidades, derivaría no de condicionamientos de carácter jurídico, sino que serían la manifestación de realidades políticas, de orden administrativo y/o financiero, y no de realidades jurídicas<sup>33</sup>.

Respecto al requisito de no poner en riesgo la sostenibilidad económico-financiera del conjunto de la hacienda local, simplemente recordar que, sin necesidad de dotes adivinatorias, ya durante la tramitación de la reforma se puso de relieve cómo las cifras del déficit y del endeudamiento de las EELL no eran precisamente el detonante de la preocupante situación financiera del Estado español ante las autoridades de Bruselas, predicciones que han sido confirmadas por los datos ofrecidos tanto por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como por el Banco de España<sup>34</sup>. Es decir, la limitada autonomía de las EELL las convierte una vez más en víctimas propiciatorias de la regulación del estado sin el aval de los datos que justifiquen las medidas adoptadas, a lo que habría que añadir la deficiente técnica prevista para dar cumplimiento a este parámetro y que ya había sido advertida por el Consejo de Estado al contemplar su exigibilidad ex ante.

30 Señala el Consejo de Estado que "no existirá duplicidad, de acuerdo con la LRSAL, cuando las EELL desarrollen, como ya decía el derogado artículo 28 LRBRL, actividades complementarias de otras llevadas a cabo por Administraciones distintas". Esta cuestión ha sido analizada por Jiménez Asensio, R. en "Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo", pone de relieve cómo ni en la LRSAL ni en cualquier otro texto normativo se establece cuál es el alcance de esta expresión, apuntando a la confusión de "duplicidad" con una actuación municipal (o de cualquier entidad local) extramuros de cualquier título jurídico habilitante. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

31 Galán Galán, A. "La reordenación de competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias", Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012.

32 De Diego Gómez, A. 2014 "Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias." *Diario del derecho municipal*, Iustel.

33 Velasco Caballero, F. "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, nº 5. 2011.

34 Las EELL han sido las únicas que han cumplido con los objetivos de déficit que se habían fijado, cerrando el ejercicio 2013 más allá del equilibrio presupuestario al ofrecer un resultado del 0,41% respecto del PIB, al tiempo que han reducido su volumen de deuda, que se situaba a finales del cuarto trimestre de 2013 en el 4,1% sobre el PIB, al 81,7% del Estado y 20,2% de las CCAA.

Tal y como se expondrá, las diferentes iniciativas autonómicas han intentado ofrecer una solución a la problemática derivada de la aplicación de este precepto, estableciendo las condiciones bajo las cuales se entenderá que se produce la concurrencia de estos requisitos, determinando en algunos casos la fórmula a través de la cual se concluirá la existencia de duplicidad y el modo de acreditar la sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, así como el procedimiento, competencia y plazos correspondientes.

### 2.2.2 El *dies ad quo* de las competencias distintas de las propias y de las delegadas y el ausente régimen transitorio

Uno de los mayores obstáculos detectados en la puesta en marcha del nuevo sistema competencial y, en especial, en relación con las competencias distintas de las propias y delegadas, viene dado por el referente temporal. La ausente previsión en la LRSAL de un régimen transitorio para la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 7.4 LRBRL, así como razones de seguridad jurídica, postulan una interpretación favorable a determinar que sus prescripciones se ciñen a aquellas competencias cuyo ejercicio se pretende iniciar ex novo, con posterioridad a su entrada en vigor, sin perjuicio de posiciones contrarias a dicha lectura, examinando a continuación los argumentos en contra y a favor.

Además de criterios hermenéuticos en su interpretación, la acepción contenida en el artículo 7.4 LRBRL de estas competencias como “nuevas”, refuerza el argumento de que la aplicación de sus exigencias no se contempla respecto a aquellas competencias que ya vinieran ejerciéndose a su entrada en vigor<sup>35</sup>, se ha apoyado también en dicha calificación, al entender que esta circunstancia avalaría que las atribuidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL por el legislador sectorial mantuviesen su continuidad sin necesidad de someterse a la tramitación prevista en el precepto citado.

Sin embargo, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas se ha posicionado en contra de dicha interpretación al señalar que todas las competencias que a la entrada en vigor de la ley no se enmarquen en las propias o delegadas, requerirán la obtención de los informes indicados, sin perjuicio de que ya se vinieran ejerciendo, es decir, que según dicha línea no se podría hacer tabla rasa a partir de la entrada en vigor, sino que la continuidad de los servicios públicos locales asociados a las competencias impropias estarían sujetos a la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 7.4 LRBRL y a la obtención de los informes favorables.

En cambio, la supresión de la Disposición Transitoria Novena que figuraba en el Anteproyecto<sup>36</sup> refuerza el argumento favorable a la irretroactividad, pues preveía un procedimiento específico, el recogido en el artículo 7.4 LRBRL para la continuidad en el ejercicio de las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 LRBRL que hasta la entrada en vigor de esta Ley vinieran ejerciendo los Municipios. Su desaparición anudada al hecho de que no se prevea un régimen transitorio para garantizar la viabilidad en la prestación de los servicios que integran la competencia “impropia” conducirían a una interpretación favorable a lo señalado. Interpretación que por elevación al plano constitucional se deriva

35 ZAFRA, op cit.

36 “Las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local que hasta la entrada en vigor de esta Ley vinieran ejerciendo los Municipios sólo podrán seguir ejerciéndolas si cumplen con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985”.

con carácter general del principio de irretroactividad de las normas ex artículo 9.3 CE y 2.3 del Código Civil, sin perjuicio de la distinción que deba realizarse respecto de la simple aplicación inmediata de la norma<sup>37</sup>.

No debemos olvidar que de postularse la interpretación contraria tras la entrada en vigor de la ley, multitud de servicios habrían quedado sin cobertura legal para su prestación, sin perjuicio de que aún instándose de la CA los informes previstos producirían importantes distorsiones para los ciudadanos.

### 2.2.3 La adaptación de los convenios, acuerdos e instrumentos de financiación

La suscripción y la vigencia de convenios, acuerdos y demás instrumentos de financiación existentes entre las EELL y la administración estatal y autonómica también ha sido objeto de modulación en su regulación, tanto en relación con el ejercicio de competencias delegadas, como distintas de las propias y delegadas, modulación que gira en torno a la conocida como cláusula de garantía de pago. Cláusula a través de la cual se pretende blindar la efectiva financiación de las competencias que son objeto de pacto, al recoger la autorización a la Administración General del Estado para aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación para hacer frente a los compromisos derivados del convenio<sup>38</sup>. A tales efectos deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos para la reclamación por parte de la Entidad Local, en el supuesto de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado, de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que regule el procedimiento para la aplicación de las retenciones mencionadas<sup>39</sup>.

Por una parte, se posibilita la prórroga de los instrumentos ya existentes, sujeta a la introducción de dicha cláusula en la primera renovación que de éstos que se lleve a cabo. Por otra, se prevé la extinción de los instrumentos de cooperación que conlleven financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de las EELL de competencias distintas a las propias o delegadas, prevista en la DA 9ª, a 31 de diciembre de 2014, si, con anterioridad a esa fecha, no se ha procedido a su adaptación a lo previsto en la Ley, adaptación que exigirá la acreditación de las circunstancias previstas en el artículo 7.4 LRBRL.

## 3 El papel de las Comunidades Autónomas y provincias en el nuevo diseño del régimen competencial local

Junto a las EELL la LRSAL reserva un papel protagonista a las CCAA como receptoras de las competencias impropias que han sido objeto de mayores reclamaciones, aunque algunas de ellas pasaban por su adecuada dotación de financiación, no por alejarlas del ámbito local, que por su cercanía resulta en muchos casos el más adecuado a la prestación de los

---

37 Santamaría Pastor, J.A. *“Los principios jurídicos del derecho administrativo”*. Madrid: La Ley. 2010.

38 Velasco Caballero, F. op cit.

39 Dicha Orden, que aún no ha sido objeto de aprobación, regulará también la correspondiente puesta a disposición a favor de las Entidades Locales.

servicios en condiciones de calidad a los ciudadanos. A su lado las Diputaciones Provinciales resultan vencedoras en la polémica creada sobre su permanencia en el diseño del Estado, aunque su posición en el Anteproyecto fue considerablemente moderada como consecuencia del Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto.

### 3.1 La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas: una incógnita por resolver

Las materias afectadas por los procesos de transferencia serán las relativas a educación, servicios sociales, salud e inspección sanitaria, de las cuales la que genera mayor polémica en cuanto a su ejecución e idoneidad ha sido la de servicios sociales, tal y como se analizará a continuación.

Una constante en el proceso de transferencia viene dada por la referencia a las normas reguladoras del sistema de financiación de las CCAA y de las haciendas locales, como condicionante de partida para que se produzca la asunción de las competencias a transferir, que ha de ponerse en relación con la puntualización de que como consecuencia de la misma no podrá producirse un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

La materialización de esta premisa abre múltiples interrogantes, pues la consecución de dicho resultado pasaría por la disminución, en su caso, de los ingresos de las EELL, cuando se tratase de competencias que estuviesen percibiendo algún tipo de financiación asociada, como sucede con las relativas a educación, pero en el supuesto de los servicios sociales que se prestan desde la instancia local y que, paulatinamente, han ido perdiendo financiación, la adecuada dotación de medios autonómicos para su prestación exigirá la reordenación de sus prioridades de gasto para adecuar sus ingresos a los nuevos gastos<sup>40</sup>.

#### 3.1.1 Asunción de competencias relativas a la educación (Disposición Adicional Decimoquinta)

La asunción de la titularidad de las competencias en materia de educación que se prevén como propias del Municipio, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, hace referencia a las 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<sup>41</sup>.

40 Tal y como nos recuerda Velasco Caballero, F. a. en "Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias". *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014: "Se parte de la premisa implícita de que las comunidades autónomas tienen recursos económicos disponibles para mantener las actuales actividades impropias municipales, y que su voluntad política será, precisamente, mantener esas actividades en régimen de delegación. Pero la realidad tiende a desmentir esta premisa. En primer lugar, es conocido que el déficit financiero está hoy, notoriamente, en las comunidades autónomas, todas ellas dependientes de créditos extraordinarios del Estado. Y en segundo lugar, no hay indicios, ni empíricos ni racionales, que permitan afirmar que las comunidades autónomas financiarán plenamente, mediante convenios de delegación, el grueso de las actividades municipales "impropias".

41 La redacción anterior recogía las competencias en esta materia como "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

Como elemento de diferenciación frente a las demás transferencias que se prevén se encuentra la ausencia de referencia temporal fijando un plazo para la ejecución de las mismas. La consignación de la competencia como propia en el artículo 25.2 n), así como la dilatación de su traspaso hasta la hipotética aprobación de la norma de financiación no hacen presagiar su desaparición como competencia local en un futuro cercano.

### 3.1.2 Asunción de competencias relativas a la salud (Disposición transitoria primera)

El objeto de la transferencia serán las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local. En este caso se otorga un amplio plazo, máximo de cinco años tras la entrada en vigor de la Ley, mediante el establecimiento de un proceso de asunción progresivo, un veinte por cien anual.

En cuanto a la metodología y procedimiento, se prevé la elaboración por la entidad autonómica de un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios. Respecto a la financiación, cada año que transcurra, dentro del período de cinco años anteriormente mencionado, sin que la entidad autonómica haya asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previsto en esta disposición o, en su caso, haya acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si no se produjera la transferencia de las correspondientes cuantías 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, como manifestación de la garantía de pago que preside la Ley.

Tal y como ya habíamos puesto de relieve la norma es consciente de la distorsión que podría suponer la prestación de los servicios públicos asociados a estas competencias desde la esfera autonómica, por lo que se encarga de recordar la posibilidad de que las propias CCAA deleguen dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 LRRL<sup>42</sup>.

### 3.1.3 Asunción de competencias relativas a servicios sociales (Disposición transitoria segunda)

Configurada como una de las cuestiones de más difícil ejecución de la reforma, la aspiración de la EELL no pasaba tanto por su prestación autonómica, como por su adecuada y suficiente financiación de una competencia en continua expansión, máxime ante la coyuntura derivada de la situación de crisis económica. Pese a ello se ha previsto su prestación desde el ámbito autonómico, disponiendo de un plazo máximo de 2 años desde la entrada en vigor de la LRSAL para materializar la transferencia. De tal modo, las CCAA, con fecha 31 de diciembre de 2015, deberían asumir la titularidad de las competencias que se preveían

---

*y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*”, según la atribución realizada por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en su Disposición Adicional Decimoquinta.

42 En dicho sentido se ha pronunciado también CALVO VÉRGEZ, J. “La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. REALA núm. 2, julio-diciembre 2014.

como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social<sup>43</sup>

A tal efecto deberán elaborar, con carácter previo, un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios y asumir la cobertura inmediata de dicha prestación. La ausente referencia a la participación de los EELL en dicha evaluación y programación debe ser objeto de crítica, sin perjuicio de la posibilidad de subsanar dicha omisión en la regulación del proceso. Consciente el legislador estatal de la idoneidad del ámbito local para la prestación de este tipo de servicios prevé ya la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes.

La garantía de financiación que impregna la norma se extiende a este punto, al contemplar que si vencida dicha fecha no se hubiera procedido a la transferencia o delegación de los servicios, y en garantía de su continuidad, las EELL habrán de seguir en su prestación, si bien con cargo a financiación autonómica. 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.

### 3.1.4 Asunción de competencias relativas a servicios de inspección sanitaria (Disposición transitoria tercera)

El caso de los servicios de inspección sanitaria representan el de mayor inmediatez de los procesos de transferencias previstos en la LRSAL, tan sólo seis meses desde la entrada en vigor de la misma.

Por tanto, en el momento de cierre del presente trabajo, el citado plazo se encuentra ya vencido correspondiendo ex lege a las CCAA, que deberían estar prestando los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que con anterioridad vinieran prestando los municipios. Sin embargo, servicios tales como la oficina de información al consumidor siguen activos en no pocos ayuntamientos, sin que por parte de la administración autonómica sin que por las CCAA se haya iniciado ningún trámite para su regularización acorde al nuevo régimen competencial.

En definitiva, con la supresión de las competencias que tradicionalmente se incardinan en la categoría de impropias y su traspaso a las CCAA, la deficitaria situación de muchas EELL debería ver una importante mejora. No obstante, habría que señalar los potenciales peligros de dicha transferencia, tal y como ha sucedido con la integración de municipios franceses en las intermunicipalidades, en la que pese a establecer que aquéllos ya no podrán intervenir directamente en las competencias transferidas, se ha observado que la intervención municipal continúa presente bajo el título de otras competencias; de tal modo que *“conservan una parte de los servicios y de los agentes y desarrollan nuevas actividades con estos*

<sup>43</sup> La denominación de la competencia municipal en este punto también ha sido objeto de modificación el artículo 25.2 respecto a la nomenclatura de las mismas, recogiendo la redacción anterior a la LRSAL “prestación de servicios sociales y promoción social”, frente a la descrita según la redacción actual. La determinación de qué servicios se excluirían en el ámbito municipal a la vista de la nueva redacción ha suscitado múltiples interrogantes, ante la naturaleza de los mismos y la incidencia que tendrá en su prestación.

*medios humanos. Más allá de estas prácticas, la intermunicipalidad revela duplicidades que demandan una mayor mutualización de los medios*<sup>44</sup>.

### 3.2 El fortalecimiento institucional de las Diputaciones en la LRSAL. La diversidad en sus competencias

Tras la disquisición producida, en los momentos anteriores a la LRSAL, sobre la continuidad o no de la provincia y el papel que, en la reforma sobre el régimen local han de asumir<sup>45</sup>, la institución ha salido eminentemente reforzada con la nueva regulación. A pesar de ello, y sobre aquellas argumentaciones que argumentaban la necesidad de una reforma constitucional para incidir en estas entidades se ha señalado que *“Si bien la Constitución garantiza la existencia de las provincias como entes locales, lo hace en los términos en que éstas se reconozcan socialmente en cada momento. Ello implica que, cambiando la percepción social de las provincias, también deben poder cambiar la configuración y las funciones de sus órganos de gobierno y administración*”<sup>46</sup>. Todo ello sin perjuicio del ajuste necesario de dicha institución al Estado autonómico que, en mi opinión, aún no se ha producido.

Sin embargo, el debate público en torno a la redefinición del modelo de administración local coherente con la organización territorial marcada por el desarrollo del Estado autonómico y el papel correspondiente en el mismo a las Diputaciones Provinciales, se resolvió, como anunciábamos, no sólo a favor de la pervivencia de las mismas, sino con el otorgamiento de una posición reforzada, como anclaje de garantía en la prestación de servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, sin perjuicio de una considerable ampliación del elenco de competencias propias<sup>47</sup>.

El Consejo de Estado en su Dictamen 567/2003, emitido al Anteproyecto, ha puesto de manifiesto la objeción que a dicho papel podía suponer la distinta configuración de las competencias provinciales frente a las municipales, expresado así:

*“Así pues, a diferencia de las competencias municipales que son fundamentalmente competencias “materiales”, de gestión de los intereses y asuntos que afectan al conjunto de la población, las de las Diputaciones son más bien “funcionales”, en cuanto que se encaminan a asistir a los Municipios y a coordinar su actuación”.*

A continuación abordaremos el mapa competencial provincial mediante la distinción de tres categorías en orden a su clasificación: de coordinación que si bien se extienden en algunos supuestos al conjunto de los municipios de la provincia, donde realmente presentan mayor relevancia es en relación con los de menos de 20.000 habitantes, las competencias propias,

---

44 Marcou Marcou, Gérard. 2010. “La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué?” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Reala 313-314.

45 Sobre la naturaleza y papel reservado a estas entidades puede consultarse el “Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España”. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011.

46 Bermejo Latre, José L. “Cuestiones ausentes en la propuesta de Reforma del régimen local. Parte II”. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2013.

47 Según Zafra la provincial tras la LRSAL “pierde su condición de entidad local y aparece como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado: en este caso para la supervisión y control con el fin de rebajar el coste efectivo en la prestación de servicios municipales”. “Provincia, lo importante no es el nombre, lo importante es la función: a propósito del debate entre los profesores Sosa Wagner y Rivero Ysern”. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

que son objeto de una alteración sustancial, tanto cuantitativa como cualitativamente, y finalmente, competencias instrumentales de apoyo y asistencia a municipios.

### 3.2.1 Las competencias de coordinación y las economías de escala

La gran novedad en esta materia viene dada por el nuevo papel asignado a los entes provinciales en la coordinación de servicios municipales básicos. Tras recoger, con pequeños ajustes, el artículo 26 LRRL el catálogo de servicios mínimos municipales, el precepto incorpora una novedosa regulación relativa a la garantía de prestación de servicios mínimos mediante la asignación de un papel de coordinación a las Diputaciones Provinciales, o entidad equivalente, respecto a los municipios con población inferior a 20.000 habitantes<sup>48</sup>, ante la pretendida generación de economías de escalas que, según fuentes ministeriales, se producirían en dichos parámetros de población.

#### a) Servicios afectados

El artículo 26.2 LRRL le atribuye la coordinación de los siguientes servicios:

- a) Recogida y tratamiento de residuos.
- b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- c) Limpieza viaria.
- d) Acceso a los núcleos de población.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumbrado público.

Conviene reparar en la coincidencia de dichos servicios con los que integran el núcleo de los mínimos obligatorios dispuestos para el conjunto de los municipios en el artículo 26.1 LRRL, y cómo su asunción por la Diputación, dejaría tan sólo en manos de aquéllos la prestación del servicio de cementerio, produciéndose así el anunciado vaciamiento competencial del que habla el Consejo de Estado en los Dictámenes emitidos con ocasión de estudiar la reforma local, primero sobre el Anteproyecto, y con posterioridad, con ocasión de la interposición de recursos de inconstitucionalidad.

#### b) Procedimiento multinivel de coordinación

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 habrá

<sup>48</sup> La razón de fijar esta franja de población como la económicamente sostenible para la prestación de los servicios públicos locales, obedece a un estudio del Instituto de Estudios Fiscales. Sin embargo, Villar Rojas, F.J. ha definido dicho límite como arbitrario, apuntando a la existencia de 7.720 municipios con una población inferior a dicha cifra, en los cuales reside un 32,5 % de la población española, 14.944.000 habitantes aproximadamente, con el riesgo de que se produzcan desplazamientos de población.

de decidir sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

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. En cualquier caso, 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.

Una de las problemáticas planteadas, más allá de la dudosa corrección de la participación de la administración del Estado en una decisión que debería ser municipal, la formulación del precepto plantea la pregunta obligada sobre cómo resolver la falta de consentimiento del municipio, ya apuntada por el Consejo de Estado. Se han realizado distintas propuestas ante el bloqueo que pudiera derivarse de la oposición del municipio implicado y sin perjuicio de que se establezcan legalmente vías de solución, apuesta en primer lugar por el voluntarismo mediante una estrategia provincial de convencer, desde una posición de liderazgo institucional, a los ayuntamientos de la generación de beneficiosas economías de escala y por otra parte, a través de la combinación, en su propuesta, de distintas opciones de prestación de servicios a efectos de ofrecer al municipio un margen de apreciación sobre la conveniencia del mismo<sup>49</sup>.

### 3.2.2 Ampliación de las competencias propias

Con carácter previo a la LRSAL la normativa básica atribuía a las Corporaciones Provinciales una serie de competencias de carácter eminentemente instrumental, a las que se ha dotado de mayor autonomía y entidad, aún enmarcándose en las genéricas de apoyo y asistencia. El régimen de concreción de las mismas nos sitúa ante el siguiente listado:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión<sup>50</sup>. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supra-comarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de

49 Jiménez Asensio, R. "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del Derecho Municipal*, Iustel. 2014.

50 Esta competencia se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos en los términos recogidos en el artículo 26.1 LRBR.

5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación.

- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.
- El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis<sup>51</sup>.
- Asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes<sup>52</sup>.
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia<sup>53</sup>. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes.

### 3.2.3 Competencias instrumentales

Al lado de las competencias propias y de las de coordinación, y sin perjuicio de la posibilidad de delegación por parte de la Comunidad Autónoma, la coordinación, asistencia y cooperación en la prestación de los servicios públicos municipales, así como la prestación de los de carácter supramunicipal, otorga a las Diputaciones Provinciales, una serie de competencias puramente instrumentales como son:

- Aprobación anual de un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los Municipios de la Provincia<sup>54</sup>.

51 El artículo 116 bis LRRL relativo al contenido y seguimiento del plan económico-financiero, atribuye a las Diputaciones Provinciales o entidad equivalente la asistencia al resto de corporaciones locales y la colaboración con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. Asimismo propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado.

52 Este apartado plantea la duda de qué sucede con las mismas, es decir, si tras la entrada en vigor la misma ha dejado de ser competencia municipal. El significado y alcance de la misma adquiere particular importancia respecto a la administración electrónica, y la necesidad de dar cumplimiento a su obligada implantación en los términos de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, en la que se reconoce ya la oportunidad de promover la intervención provincial en garantía de la efectividad de los derechos en ella recogidos.

53 Seguimiento que se produce con independencia de la población del municipio, será el paulatino desarrollo de la figura del coste efectivo la que habrá de determinar las implicaciones de ese seguimiento respecto al acervo competencial de la entidad afectada.

54 El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación o entidad equivalente, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad Autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos.

- Asegurar el acceso de la población de la Provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.
- Garantizar el desempeño de las funciones públicas necesarias en los Ayuntamientos y prestarles apoyo en la selección y formación de su personal sin perjuicio de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas.
- Dar soporte a los Ayuntamientos para la tramitación de procedimientos administrativos y realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden.

El rastro de la vinculación de la noción del coste efectivo de los servicios es fácilmente reconocible en esta regulación al disponer que el Plan Provincial, elemento fundamental en la acción inversora municipal, recogerá entre sus criterios de distribución de fondos el análisis del coste efectivo de los servicios. De este modo cuando la Diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos, sirviendo como otra vía de entrada a sus funciones de coordinación al margen de lo dispuesto en el artículo 26.1 LRBR.

### 3.2.4 Coste efectivo de los servicios y su relación con la intervención provincial

Configurado el concepto de coste efectivo de los servicios como un trasunto del coste estándar, las críticas vertidas por el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013, a su antecesor son de aplicación también al coste efectivo, en tanto en cuanto señalaba el “carácter ablativo” de las competencias municipales, pues el esquema objeto de censura se mantiene y por ello vuelve a ser objeto de reproche, al preguntarse el órgano consultivo si este parámetro podrá servir como presupuesto único para la intervención de las Diputaciones, en el marco de nuestro sistema constitucional. El alcance y la trascendencia que se otorga a este elemento en el diseño del nuevo mapa competencial excede de la configuración que de la autonomía local recoge nuestra Constitución y así lo afirma el propio Consejo. No obstante, precisar que ninguna objeción merece el control de la asignación de los fondos públicos, aunque sí a las consecuencias anudadas al mismo, máxime tomando en consideración de la circunstancia de que por esa vía se podría llegar a un vaciamiento competencial de los municipios de menor población<sup>55</sup>.

Una vez más la innovación que esta noción supone en el ámbito local y el desconocimiento en la materialización de las consecuencias derivadas de su incumplimiento camina en contra de su objetivo, por lo que habrá que esperar al desarrollo de la regulación prevista en la LRSAL, que en este punto prevé la aprobación de una orden ministerial reguladora de los criterios de cálculo y a sus resultados que, según lo dispuesto en el artículo 116 ter LRBR, deberá efectuarse antes del día 1 de noviembre de cada año para empezar a comprender su verdadero alcance y significado.

---

55 Campos Acuña, M.C. 2013. “La reforma de la administración local. Una apuesta de futuro”. IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP”.

A pesar del considerable retraso frente a esta previsión, finalmente ha visto la luz 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<sup>56</sup>. A efectos de dicho cálculo en su artículo 4 establece los gastos directos que podrán ser imputables a los servicios, distinguiendo entre gastos de personal, gastos en bienes y servicios, derivados de la amortización de la inversión realizada en el ejercicio y en los anteriores, en transferencias corrientes y de capital, así como cualquier otro gasto no financiero que tenga relación con la prestación del servicio y, en su caso, los derivados de la existencia de operaciones de arrendamiento financiero.

La publicidad de la información, previamente suministrada, se publicará por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en relación con los servicios de prestación obligatoria ex artículos 26.1 y 36 LRRL, así como a los derivados del ejercicio de las competencias recogidas en los artículos 7, 25.2 y 27 del citado texto legal. Falta aún la determinación de las medidas necesarias para la aplicación y ejecución de la Orden, por lo que el procedimiento, incluidos los anexos, se remite como fecha límite al 30 de junio de 2015, ejercicio en el que las EELL deberán facilitar la información.

## 4 La resistencia autonómica a la reforma como vía de solución

Las competencias autonómicas en materia de régimen local son tratadas en la Disposición Adicional Tercera LRSAL, al establecer que las disposiciones de la Ley serán de aplicación a todas las CCAA, con una serie de precisiones: sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas<sup>57</sup>. El contenido de este precepto no hacía presagiar el movimiento regulatorio que han desencadenado la mayoría de las CCAA y que examinaremos a continuación, en el marco de las relaciones competenciales entre bases y desarrollo legislativo<sup>58</sup>.

### 4.1 Leyes autonómicas y otras fórmulas de desarrollo de la modificación de la normativa básica estatal

La concreción limitada y con vocación de definir un listado de competencias excedería el ámbito de una ley de régimen local<sup>59</sup>, pues dicha pretensión nos situaría o bien ante la utilización de la cláusula de prevalencia artículo 149.3 CE o, en su caso, una norma de carácter

56 BOE núm. 270, de 7 de noviembre de 2014.

57 Regulación que debe completarse con los matices introducidos respecto aquellas CCAA con un sistema institucional propio, Aragón, País Vasco y Navarra, Cabildos Canarios y Consejos Insulares Baleares, así como en las ciudades de Madrid y Barcelona.

58 NAVARRO, ZAFRA. REALA núm. 2, julio-diciembre 2014. "El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local". Atribuye a las legislaciones autonómicas post LRSAL la finalidad de desactivar el propósito de la LRSAL, por un lado manteniendo las competencias impropias previas a su entrada en vigor, y por otro, en relación a Servicios Sociales, Sanidad y Educación para remitir su transferencia a la modificación de la financiación autonómica. REALA núm. 2, julio-diciembre 2014.

59 Baño León, J.M. 2011 "La ordenación de las normas reguladoras del Régimen Local" en Muñoz Machado, S., Tratado de Derecho Municipal, vol. I. Madrid. Iustel.



armonizador, sin que ninguna de esas teorías pueda cuajar respecto a la LRBRL<sup>60</sup>. Siendo éste el paradigma de las relaciones bases desarrollo entre la normativa estatal y la normativa autonómica, la convulsión que ha supuesto la reforma local y la avalancha de demandas de información e informes ex artículo 7.4 LRBRL con el que se han encontrado las CCAA en el inicio del año 2014 (en su condición de año 1 post LRSAL), ha derivado en una reacción atípica por su parte, consistente en la adopción de medidas de naturaleza diversa, aunque con un doble objetivo común, con carácter general. Por una parte, garantizar una solución de continuidad en el ejercicio de las competencias municipales y, en consecuencia, en la prestación de los servicios públicos de ámbito local, y por otra, establecer el procedimiento para el ejercicio de competencias distintas a las propias y delegadas en los términos del artículo 7.4 LRBRL.

La aprobación de estas normas y demás instrumentos cuasi normativos suscita a las EELL en general y a los operadores jurídicos en particular no pocos problemas aplicativos. La contradicción que entre los preceptos de dichas normas se produciría en algunos casos sitúa a las EELL en la difícil posición de aplicar una u otra norma mediante un juicio de validez no exento de complejidad. Se apuntan, entre otros criterios que pueden utilizarse de orientación ante tal dilema, la garantía institucional de la autonomía local, bajo el prisma de su virtualidad como criterio que pueda posibilitar una interpretación más acorde con nuestro texto constitucional, opción frente a la cual la administración que considere que dicha decisión vulnera la normativa puede reaccionar por las vías establecidas en el artículo 65 y siguientes LRBRL<sup>61</sup>. No obstante, en este punto no se pueden obviar las primeras realidades dimanantes de esta contradicción, como es la tendencia generalizada de los municipios de aplicar la normativa autonómica, con carácter general, en atención a su mejor adaptación a la realidad local y como elemento de continuidad que permita diluir los perjuicios que podrían derivarse de la interrupción de los servicios públicos locales correspondientes a competencias distintas de las propias y delegadas.

## 4.2 Regulaciones autonómicas interpretativas de la reforma: innovando el sistema normativo

El hilo conductor de las iniciativas autonómicas pasaría por afirmar la continuidad de los servicios públicos a pesar del LRSAL, desarrollar las cuestiones orgánicas y de procedimiento para la obtención de informes, sin perjuicio de las peculiaridades que por la extensión y objeto de este trabajo no pueden abordarse, aunque con distinta intensidad respecto a sus contenidos. En algunos casos se ha llevado a cabo una regulación detallada y exhaustiva, en relación con el alcance y significado de los informes exigidos, que pueden suponer una mayor limitación a la autonomía municipal que la derivada en estricta puridad de la LRSAL por cuanto dicho detalle somete a las EELL a un considerable control de oportunidad.

Desde una visión opuesta, se podría defender como un modo de reducir el ámbito discrecional de la administración autonómica en la emisión de los informes y un elemento que ofrece mayor seguridad jurídica a las CCAA a la hora de abordar la decisión de ejercer competencias de esta naturaleza. No se han ocupado, con alguna salvedad, de otras cuestiones

---

60 Velasco Caballero, F. b) "Cuando hay contradicción entre la LRSAL y una ley autonómica: ¿qué ley debe aplicar un ayuntamiento?". *Boletín Instituto Derecho Local*. 2014.

61 VELASCO c) en op cit.

derivadas de la reforma y el sistema competencial y que requerirían un desarrollo como es el papel de coordinación de las Diputaciones Provinciales, o la metodología y procedimiento para la transferencia de los servicios sociales, educativos y en materia de salud<sup>62</sup>.

#### 4.2.1 Leyes y Decretos-Leyes autonómicos

La elección autonómica de desarrollo de la legislación estatal no sería tan sorprendente si no fuese por su finalidad y contenido, que parece destinada, con carácter general, al mantenimiento del status quo existente en los municipios españoles a 31 de diciembre de 2013 y no a la aplicación de la reforma tal y como ha sido diseñada por el legislador estatal. Como ejemplo de esta nueva técnica normativa se han dictado las siguientes normas autonómicas:

- 1.1 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, de Andalucía.
- 1.2 Decreto-Ley 1/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.
- 1.3 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<sup>63</sup>.
- 1.4 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.
- 1.5 Decreto-Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local<sup>64</sup>.

62 Zafra Víctor, M. analiza la normativa autonómica de Andalucía, Galicia y Castilla y León en "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)". *Diario del Derecho Municipal*. lustel. 2014.

63 La norma gallega resume su contenido en su propia Exposición de Motivos, desgranando una serie de medidas de desarrollo de la normativa básica que califica como necesarias para la aplicación efectiva de la reforma y en garantía tanto de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las entidades locales como de la eficiente prestación del sistema de servicios públicos existente en la Comunidad Autónoma, evitando que la inexistencia de una normativa de desarrollo produzca resultados indeseables o disfuncionalidades en la prestación de los indicados servicios públicos que perjudiquen a la ciudadanía. La primera conclusión que podríamos extraer de esta afirmación es que la norma estatal no puede por sí misma aplicarse por las EELL, sino que adolecería de un desarrollo autonómico que permita la ejecución de sus previsiones, ya que de lo contrario se producirían considerables perjuicios a la ciudadanía. La segunda conclusión, es que la norma centra fundamentalmente su contenido en el régimen competencial derivado del LRSAL, regulando tanto las competencias propias de los municipios atribuidas por la legislación autonómica, la delegación de competencias, como las distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, siendo éstas las que concentran el esfuerzo regulatorio. Dedicó la mayor parte de su articulado a regular estas últimas, con especial incidencia en el procedimiento para la obtención solicitud de los informes exigidos por el artículo 74 LRBRL, competencia de la Administración autonómica, documentación a presentar junto con la solicitud de informe, procedimiento y plazo para la emisión de los informes, carácter, contenido y efectos de los mismos. Su análisis se estructurará, por ello, en tres partes: la delimitación conceptual de las competencias objeto de controversia, la definición del procedimiento para la obtención de los informes autonómicos, para finalizar apuntado otra serie de contenidos que se tratan con menor profundidad.

64 Dicha norma ha sido derogada por Resolución 774/X del Parlamento de Cataluña, por la que se hace pública la derogación del Decreto ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (DOGC de 1 de agosto de 2014), al no haber sido validado por el Parlamento en el plazo establecido por el artículo 64.2 del Estatuto de autonomía, por lo que queda derogado en fecha 25 de julio de 2014.

- 1.6 Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos.
- 1.7 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 del Régimen Local de Asturias.
- 1.8 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 de Madrid.
- 1.9 Decreto Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la administración de la generalidad y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la administración local.

En estos momentos se encuentran en tramitación, el Anteproyecto de Ley Municipal de Euskadi una norma de más amplio espectro y en tramitación, al igual que el Proyecto de Ley Reguladora de los Municipios de Canarias y de la Ley de Cabildos.

#### 4.2.2 Soluciones metajurídicas: las Circulares

Otras CCAA, ante la incertidumbre producida por la entrada en vigor de la LRSAL y tras un proceso lógico-deductivo de difícil comprensión jurídica, han concluido que los problemas operativos y de índole práctica que se derivan de la entrada en vigor del LRSAL se podrían solucionar a través de una Circular. Sin entrar en el valor interpretativo que se les pueda reconocer y a la vía de solución que puedan ser para las EELL, podemos enumerar las siguientes iniciativas:

- Circular de 11 de marzo, 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.
- Circular de 1 de abril, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio, relativa al sistema competencial y otras cuestiones derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Castilla y León.
- Circular 1/2014 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 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que modifica la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local.
- Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de Valencia.

La dudosa efectividad de estos mecanismos habrá que ponerla en relación con su propia naturaleza ex artículo 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>65</sup>. Si bien en el caso de la existencia de Leyes y Decretos-Leyes autonómicos contradictorios con la LRSAL, se podría defender la aplicación de las normas autonómicas, difícilmente podemos ampliar dichos efectos a las circulares, pues en éstos casos los operadores jurídicos ni tan siquiera se encontrarían ante una contradicción legal, debiendo aplicar directamente la nueva regulación básica.

## 5 Punto y seguido: diagnóstico inicial de la racionalización

No resulta sencillo abordar una reforma del ámbito local que proporcione respuesta y de satisfacción a todos los actores implicados, ante la existencia de intereses contrapuestos que difícilmente pueden converger en un único punto, provocando resistencias no sólo en el ámbito político sino también ciudadano. Habrá que preguntarse si la misión atribuida a los gobiernos locales consistente en la adecuación de su territorio, la prestación de servicios de calidad y la participación en todos los asuntos que preocupen a su comunidad, siempre en términos de igualdad, podrá ser conseguida por muchos de ellos sin el concurso de entes intermedios locales de carácter necesario y de otras entidades locales intermunicipales de carácter voluntario, en el marco definido por la reforma local.

Recapitulando y tras el transcurso de más de seis meses de la entrada en vigor de la LRSAL podemos extraer las siguientes conclusiones en torno al sistema competencial local:

- Las anteriormente conocidas como competencias impropias no sólo no han desaparecido del sistema local, sino que la continuidad en la prestación de los servicios asociados se ha producido sin la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 7.4 LRRL, como consecuencia de las adaptaciones autonómicas en sus distintas versiones. El origen de esta situación se puede atribuir al excesivo localismo y las resistencias al cambio en materia competencial asimilados con una pérdida de poder político<sup>66</sup>.
- Sin embargo, las modulaciones recogidas en algunas de esas normas así como las pretensiones que ad futuro se ejerzan por las EELL para desarrollar nuevas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, deberán acreditar los requisitos relativos a la inexistencia de duplicidad en su ejercicio y sostenibilidad financiera para la hacienda local, cuestión que sí deberá producir un impacto en las haciendas locales y en la filosofía de la reforma.
- Contra todo pronóstico, la reforma ha producido el fortalecimiento institucional de las Diputaciones Provinciales. El nuevo papel asignado a la institución provincial exige un cambio cultural, organizativo y de funcionamiento en el ámbito local. Las Diputaciones deberán asumir el nuevo rol derivado de la LRSAL e impulsar iniciativas coherentes

65 Artículo 21 Instrucciones y órdenes de servicio “1. Los órganos administrativos podrán dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes mediante instrucciones y órdenes de servicio. Cuando una disposición específica así lo establezca o se estime conveniente por razón de los destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el periódico oficial que corresponda. 2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.”

66 Santamaría Pastor, 2014, op cit.

con su nuevo sistema competencial. Hasta la actualidad no se ha constatado ningún movimiento derivado ni de la pretendida coordinación, ni cambios sustanciales inherentes al catálogo de competencias provinciales.

- Por otra parte, el escenario post LRSAL deja pendiente la ejecución de medidas que se preveían como el eje de la reforma, como es la transferencia de las competencias en materia de servicios sociales, educación y salud, en cuanto faltas de concreción y en ausencia de una proyección a corto plazo de su resolución.
- En positivo, el establecimiento formal en la norma básica de la garantía de pago y garantía de financiación respecto a la atribución de competencias que se produzcan a las EELL, tanto como consecuencia de la actuación del Estado como autonómica, simboliza un reconocimiento al deficitario régimen de la hacienda local y, aunque no satisface las aspiraciones de la comunidad local, sí constituye un paso en la dirección adecuada<sup>67</sup>.

Siguiendo el mecanismo de nuestro Tribunal Constitucional para la identificación de los municipios y su imagen social reconocible, cualquier reforma debería realizarse en términos expansivos, no limitativos. De aquellos municipios que prestaban servicios básicos, y no todos, en el año 1985, poco queda ya dada su evolución de la mano de las nuevas tecnologías y su posicionamiento como un referente en la atención y solución de los problemas ciudadanos, así como elemento clave para garantizar una mayor participación en la gestión y administración de los intereses de la colectividad. En tanto en cuanto no se aborde frontalmente y con carácter definitivo el tema de la financiación local, auténtico reto, cualquier reforma que se realice dejará huérfanas las aspiraciones de los actores locales y carecerá de la capacidad suficiente para rediseñar la configuración del régimen local, desde todas las perspectivas, incluida la competencial.

En conclusión, sin perjuicio de la racionalización, proximidad y subsidiariedad deberían seguir siendo los ejes que vertebran el funcionamiento de la administración local.

## 6 Bibliografía

- Arenilla Sanz, M. "El nuevo sistema de competencias locales" en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.
- Baño León, J.M. "La ordenación de las normas reguladoras del Régimen Local" en Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.
- Bermejo Latre, José L. "Cuestiones ausentes en la propuesta de Reforma del Régimen Local. Parte II". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2013. Disponible en web: <http://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1109342>
- Boix Palop, A. "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, recentralización y provisión de servicios públicos locales".

---

67 Campos Acuña, M.C. y Lago Peñas, S. 2013. "La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local". Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 13.

*Revista de Administración Autonómica y Administración Local REALA* núm. 2, julio-diciembre 2014.

Calvo Vérguez, J. "La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad". *Revista de Administración Autonómica y Administración Local REALA* núm. 2, julio-diciembre 2014.

Campos Acuña, M.C. y Lago Peñas, S. "La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local". *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas* 13. 2013.

Campos Acuña, M.C. "La reforma de la administración local. Una apuesta de futuro". *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP*. 2013. Disponible en web:  
[http://www.gigapp.org/administrator/components/com\\_jresearch/files/publications/A01-CAMPOS\\_ACUNA-2013.pdf](http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A01-CAMPOS_ACUNA-2013.pdf)

Embid Irujo, A. "Crisis económica y reforma local", en Coscolluela Montaner, L., Medina Alcoz, L. *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*. Navarra Civitas, 2012.

De Diego Gómez, A. "Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias." *Diario del derecho municipal*, Iustel. 2014. Disponible en web:  
[http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/noticia.asp?ref\\_iustel=1128499&utm\\_source=DDM&utm\\_medium=email&nl=1](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128499&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1)

Di Lampedusa, G.T. *El gatopardo*. Madrid. Alianza editorial. 2004.

Flores Domínguez, L.E. "Las competencias municipales en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del derecho municipal*, Iustel. 2014. Disponible en web:  
[http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/noticia.asp?ref\\_iustel=1130250&utm\\_source=DDM&utm\\_medium=email&nl=1](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1130250&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1)

Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. "Gobierno Local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?". *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

Galán Galán, A. *La reordenación de competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012.

García Roca, J. "El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", *Revista de Administración Local y Autonómica*, Reala. núm. 282, 2000.

Jiménez Asensio, R. "Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible en web:  
[http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909&nl=1&utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email](http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1502909&nl=1&utm_source=newsletter&utm_medium=email)

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

- Jiménez Asensio, Rafael. "Informe sobre la reforma local: Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?". *Diario del derecho municipal*. Iustel. 2013. Disponible en web: [http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/docs/REFORMA-LOCAL-TEXTO.pdf](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/docs/REFORMA-LOCAL-TEXTO.pdf)
- Jiménez Asensio, R. "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del Derecho Municipal*, Iustel. 2014. Disponible en web: [http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/noticia.asp?ref\\_iustel=1122590](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1122590)
- Marcou Marcou, Gérard. "La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué?". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Reala 313-314. 2010.
- Navarro Rodríguez, P., Zafra Víctor, M. "El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local". *Revista de Administración Autonómica y Administración Local REALA* núm. 2, julio-diciembre 2014.
- Ortega Álvarez, L. "Las competencias propias de las Corporaciones Locales" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.
- Parejo Alfonso, L. "La autonomía local en la Constitución española" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.
- Sánchez Morón, M. "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.
- Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid. La Ley. 2010.
- Santamaría Pastor, A. "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge" en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.
- Sosa Wagner, F. "Los principios del régimen local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.
- Schmitt, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial. 2011.
- Velasco Caballero, F. "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, nº 5. 2011.
- Velasco Caballero, F. a. "Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias". *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014. Disponible en web: <http://www.idluam.org/blog/?p=41>
- Velasco Caballero, F. b. "Cuando hay contradicción entre la LRSAL y una ley autonómica: ¿qué ley debe aplicar un ayuntamiento?". *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014. Disponible en web: [http://www.idluam.es/images/files/boletines/boletin\\_49\\_index.htm](http://www.idluam.es/images/files/boletines/boletin_49_index.htm)

Velasco Caballero, F. c. "El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas". *Revista catalana de dret públic*, núm. 48. 2014.

Velasco Caballero, F. d. "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local" en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

Villar Rojas, F.J. "Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 46. 2014.

Zafra Víctor, M. Garantía estatutaria de la autonomía local, *Anuario del gobierno local*. 2008.

Zafra Víctor, M. "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013" *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible en web: [http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/noticia.asp?ref\\_iustel=1128073&utm\\_source=DDM&utm\\_medium=email&nl=1](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128073&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1)

Zafra Víctor, M. "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible en web: [http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/noticia.asp?ref\\_iustel=1128274&utm\\_source=DDM&utm\\_medium=email&nl=1](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128274&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1)

Zafra Víctor, M. "Provincia, lo importante no es el nombre, lo importante es la función: a propósito del debate entre los profesores Sosa Wagner y Rivero Ysern". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible en web: [http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/noticia.asp?ref\\_iustel=1133182&utm\\_source=DDM&utm\\_medium=email&nl=1](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1133182&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1)

## 7 Otros documentos referenciados

Circulares Federación de Municipios y Provincias. 2014. Disponible en web: [http://www.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout3/Layout3\\_Personalizables/MS\\_Maestra\\_3/MzynytrPoTrVVe699CT2\\_iqF3HOfTvnuweRsszNCubKiAXnnlwszFRA](http://www.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout3/Layout3_Personalizables/MS_Maestra_3/MzynytrPoTrVVe699CT2_iqF3HOfTvnuweRsszNCubKiAXnnlwszFRA)

Consejo de Estado. 2013. Dictamen Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Expediente 567/2013, 2013. Disponible en web: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>

Consejo de Estado. 2014. Dictamen Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, Expediente 338/2014, 2014. Disponible en web: [http://www.csital.org/sites/default/files/20140531\\_consell\\_estat\\_22\\_maig\\_2014.pdf](http://www.csital.org/sites/default/files/20140531_consell_estat_22_maig_2014.pdf)

Fundación Democracia y Gobierno Local. "Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Disponible en web: [http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva\\_web/grupos\\_trabajo/impl\\_Ir-sal/00\\_Guia\\_practica\\_LRSAL.pdf](http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nueva_web/grupos_trabajo/impl_Ir-sal/00_Guia_practica_LRSAL.pdf)

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2014. "Nota explicativa de la Reforma Local". Disponible en web:

<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>

"Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España". Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011. Disponible en web:

[http://idpbarcelona.net/docs/blog/libro\\_verde.pdf](http://idpbarcelona.net/docs/blog/libro_verde.pdf)

A reforma do réxime local: o seu impacto nas actividades de planificación e xestión dos recursos humanos nas entidades locais de Galicia

## La reforma del régimen local: su impacto en las actividades de planificación y gestión de los recursos humanos en las entidades locales de Galicia

The reform of the local regime: his impact in the activities of planning and management of the human resources in the local entities of Galicia

47  
Regap

regap



MARÍA DAPENA GÓMEZ

Jefa del Servicio de Recursos Humanos  
Ayuntamiento de Vigo (Galicia, España)  
maria.dapena@vigo.org

Recibido: 17/11/2014

MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

**Resumo:** *As recentes novidades lexislativas en materia de réxime local supoñen a máis profunda reordenación do sector público local desde a Lei 57/2003, do 16 de decembro.*

*A evolución do contexto social e económico no período 2010-2014, así como as directrices que en materia de política económica, monetaria e fiscal elaborou e impulsou a Unión Europea, viñeron marcando a actuación do lexislador, nunha clara liña tendente á reorientación do papel das entidades locais, dentro dun sector público enmarcado na descentralización territorial e administrativa propia dun Estado autonómico que, á data, amosa unha clara necesidade de reconfiguración e racionalización dirixidas a obter o máximo nivel de eficiencia e calidade na actuación administrativa ordinaria, e, consecuentemente, na prestación dos servizos públicos.*

*A planificación e xestión de recursos humanos no ámbito local tamén se viron afectadas polas devanditas reformas, cuxos impactos serán analizados no presente artigo.*

**Palabras clave:** *racionalización, recursos humanos, impactos, eficiencia, Unión Europea, entidades locais.*

**Resumen:** *Las recientes novedades legislativas en materia de régimen local suponen la más profunda reordenación del sector público local desde la Ley 57/2003, de 16 de diciembre.*

*La evolución del contexto social y económico en el período 2010-2014, así como las directrices que en materia de política económica, monetaria y fiscal ha elaborado e impulsado la Unión Europea, han venido marcando la actuación del lexislador, en una clara línea tendente a la reorientación del papel de las entidades locales, dentro de un sector*

*público enmarcado en la descentralización territorial y administrativa propia de un Estado autonómico que, a la fecha, muestra una clara necesidad de reconfiguración y racionalización dirigidas a obtener el máximo nivel de eficiencia y calidad en la actuación administrativa ordinaria, y, consecuentemente, en la prestación de los servicios públicos.*

*La planificación y gestión de recursos humanos en el ámbito local también se han visto afectadas por dichas reformas, cuyos impactos serán analizados en el presente artículo.*

**Palabras clave:** *racionalización, recursos humanos, impactos, eficiencia, Unión Europea, entidades locales.*

**Abstract:** *Recent developments in local legislative scheme involving the deeper reorganization of local public sector from the Law 57/2003 of December 16<sup>th</sup>.*

*The evolution of the social and economic context in 2010-2014, as well as guidelines on economic, monetary and fiscal policy has developed and driven the European Union, have been marked to the legislature, in a clear line aimed at reorientation of the role of local authorities, within a public sector itself framed in territorial and administrative decentralization of an autonomous state that, to date, shows a clear need for reconfiguration and rationalization aimed at achieving the highest level of efficiency and quality in ordinary administrative action, and, consequently, in the provision of public services.*

*The planning and management of human resources at the local level have also been affected by these reforms, whose impacts will be analyzed in this article*

**Key words:** *rationalization, human resources, impacts, efficiency, European Union, local entities.*

**Índice:** *1 Introducción. 1.1 El marco legal de excepcionalidad en el período 2010-2014 para el ámbito del sector público local. 1.2 La coyuntura económica y financiera de la UE y las perspectivas de recuperación económica en el ámbito de la Eurozona. 2 Balance de los impactos generados en el ámbito del empleo público. 2.1 El Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA): medidas propuestas en el ámbito material de los recursos humanos. 2.2 La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: breve análisis general y modificaciones operadas en el derecho del empleo público local. 2.3 Impacto en el ejercicio de las competencias municipales: el nuevo marco legal de carácter básico y las soluciones aportadas por el legislador autonómico de desarrollo de la LRSAL en la Comunidad Autónoma de Galicia. 2.4 Impacto en la gestión económica y presupuestaria de los gastos de personal en las entidades locales: criterios de gestión interna en el ámbito del Ayuntamiento de Vigo. 3 Conclusiones. 4 Bibliografía.*

## 1 Introducción

### 1.1 El marco legal de excepcionalidad en el período 2010-2014 para el ámbito del sector público local

El marco legal del Derecho del Empleo Público ha experimentado en el último cuatrienio una serie de modificaciones de carácter excepcional, hasta el momento inesperadas y que pueden definirse, sin lugar a dudas, como extraordinarias, tanto desde la perspectiva del contexto histórico, social y económico en que han sido dictadas, como desde la ausencia de precedentes inmediatos en la historia reciente de la producción normativa existente en nuestro sistema constitucional y en el seno de un Estado social y democrático de Derecho.

Era en el año 2008 cuando se iniciaba un período de desaceleración económica en varios Estados de la zona euro (España, Italia, Grecia, Irlanda y Portugal) el cual derivó en una profunda crisis económica y monetaria en el ámbito de la Unión Europea, y cuya contextualización y análisis resultan esenciales para conocer los motivos del legislador en la elaboración de un marco legal sin precedente cercano conocido.

La implantación efectiva del mercado único europeo y de la moneda única (euro) en el ámbito de la Unión Europea el 1 de enero de 1992 introdujo —entre otros aspectos y consecuencias muy favorables para la consecución de los objetivos definidos en el Tratado de la Unión Europea<sup>1</sup>— un incremento de los desequilibrios en las economías internas de determinados estados miembros de la Unión —en especial, Grecia, Portugal, Irlanda, Italia y España— plasmado en un aumento de las tasas de inflación y de desajuste económico-financiero elevado, derivando en la desconfianza de los mercados e inversores en las capacidades de dichos Estados para la reconducción de su sistema económico<sup>2</sup>, de especial significación en el caso de Grecia.

La caída de la economía de la República Helénica, y las tasas de crecimiento económico negativo en estados como Dinamarca, Francia y la propia Alemania sin duda supusieron un relevante punto de inflexión en la crisis económica y monetaria de la zona euro, con un rápido “efecto contagio” a los países con economías menos estables de la eurozona (Portugal, Irlanda, Italia y España).

Todo ello, unido a una serie de ataques especulativos sobre los bonos públicos de varios de los estados miembros de la Unión, y a las turbulencias generadas en sus mercados financieros y bursátiles, provocó el nacimiento de dudas sobre la situación económica y los niveles de endeudamiento de las economías más débiles de la Unión, rápidamente manifestada en la caída del valor cambiario de la moneda única, en un contexto de incertidumbre y dificultad por alcanzar un acuerdo colectivo en relación a la estabilidad del euro, generando controversias y desacuerdos entre los Estados miembros más fuertes de la Unión (Francia, Alemania y Reino Unido) y los restantes Estados de economías internas más débiles.

La propia Unión Europea, consciente de la magnitud del problema, procedió, conjuntamente con el Fondo Monetario Internacional, a la articulación de una hoja de ruta para la corrección de las disfunciones detectadas, a través de la creación de un Fondo de Estabilización colectivo para la eurozona y del establecimiento de la obligación de adopción de planes de ajuste, racionalización y contención del gasto en los países europeos<sup>3</sup>.

El Plan Director para la recuperación económica y la consolidación de la unión monetaria en Europa<sup>4</sup>, aprobado en Bruselas el 28.11.2012, establece una serie de medidas al efecto, que se clasifican en:

- medidas a corto plazo (entre 6 y 18 meses)
- medidas a medio plazo (entre 18 meses y 5 años)

1 El Tratado de la Unión Europea (TUE) se firmó en la ciudad holandesa de Maastricht en el año 1992, y supuso un importante punto de inflexión en la apuesta de los estados miembros por una Europa global, refundiendo y actualizando el contenido de los tratados constitutivos existentes –Tratado constitutivo de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero); Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) y Tratado Constitutivo de la CEE (Comunidad Económica Europea)–.

2 Pueden consultarse datos sobre evolución económica e informes de interés en las páginas web oficiales del Banco Central Europeo, de la Comisión Europea y del propio Banco de España, en la cual están disponibles los informes trimestrales de evolución económica, de lectura recomendable.

3 Se instauró así la denominada “era de la austeridad”, que pueda resumirse muy bien en las declaraciones del Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso, el 29/11/2012 durante la presentación del Plan Director para la recuperación económica y la consolidación monetaria de la UE: *“Tenemos que demostrar de manera inequívoca que los europeos estamos dispuestos a permanecer unidos y a avanzar con decisión para reforzar la arquitectura de los ámbitos financiero, presupuestario, económico y político que sustenta la estabilidad del euro y nuestra Unión en su conjunto”*.

4 Documento disponible en inglés, francés, alemán y portugués en la web [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

- medidas a largo plazo (a más de 5 años)

En las mismas se contempla, con carácter general, la estabilización económica y monetaria de la zona euro mediante el adecuado control de las economías internas de los estados miembros de la Unión; la reorientación de sus políticas fiscales y financieras; el reajuste del mercado laboral; la contención del déficit público y la racionalización y reducción de gastos del sector público.

Sin perjuicio de la influencia evidente de dichas medidas sobre la economía española, las primeras decisiones relativas a la contención y racionalización de gasto en el sector público español —con incidencia directa en las retribuciones de los empleados públicos al servicio de las diferentes Administraciones Públicas territoriales— se establecieron ya en el Real Decreto-ley 8/2012, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público.

Dicha norma —que generó no poca polémica, tanto debido a la técnica normativa elegida para su aprobación como por el contexto social y político del momento— tuvo la condición de norma jurídica con rango legal de carácter básico, al amparo de lo establecido en el artículo 149.1, 13ª, 14ª, 16ª, 17ª, y 18ª de la vigente Constitución de 1978. Entre otras medidas, la norma procedió a la modificación de la LPGE 2010, recogiendo, en lo que respecta al régimen de retribuciones de los empleados públicos, las previsiones siguientes:

- Reducción de las retribuciones del personal funcionario al servicio del sector público (importe de las retribuciones básicas en concepto de antigüedad (trienios) y de las retribuciones básicas y complementarias en un 5% con respecto a las previstas para 2010, a realizar en el mes de diciembre de 2010 (reducción de sueldo base y trienios).
- Reducción en un 5% de las cuantías globales a percibir en concepto de gratificaciones y productividad.
- Mantenimiento de las bases de cotización a mes de mayo de 2010.
- Reducción de la masa salarial destinada a las retribuciones del personal laboral en un 5% con respecto a lo previsto para 2010, sin perjuicio de las excepciones establecidas.
- Reducción de las retribuciones de altos cargos del Gobierno, órganos consultivos, AGE y otros órganos directivos en un 15%.
- Suspensión de la revalorización de las pensiones públicas.

La norma contemplaba la declaración legal del carácter de recursos afectados de las cuantías resultantes de la reducción de gastos de personal, preceptuando expresamente el destino de los fondos resultantes de la reducción a tres finalidades específicas, contempladas en el artículo 14, y que eran:

- a) Saneamiento del remanente de tesorería derivado de la última liquidación, cuando éste fuera negativo.
- b) Disminución del nivel de endeudamiento a largo plazo.
- c) Financiación de inversiones.

Se contemplaba igualmente que, cuando no resultasen de aplicación los apartados a) o b) los recursos no aplicados en el propio ejercicio a la financiación de inversiones, se destinarían en sucesivos ejercicios a las finalidades establecidas en los apartados a), b) y c), con el mismo orden de prelación, hasta su aplicación total.

En la secuencia normativa temporal, y paralelamente a los avatares e incidencias de la economía, el legislador nuevamente apostó por regular nuevamente las retribuciones del personal al servicio del sector público.

Así, en diciembre del año 2011 se procede a la aprobación del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público, dictada en un contexto económico en el cual se había detectado<sup>5</sup> el incumplimiento de los objetivos del déficit público comprometido con la UE para el 2011 y exigidas por el órgano europeo de control, siendo necesaria la consolidación fiscal del Estado y la garantía de estabilidad presupuestaria y de viabilidad del sector público español.

No debe obviarse, en este contexto, la situación de prórroga *ipso iure* de la LPGE para el año 2011, lo cual incrementaba la necesidad de determinar, al menos a priori, los límites al incremento retributivo de los empleados públicos para el año 2012.

Dicha norma, de carácter básico en gran parte de sus previsiones, entre otros aspectos contempla las medidas siguientes:

- Prohibición legal del incremento retributivo y de la masa salarial durante el año 2012, con respecto a las percibidas a 31 de diciembre de 2011, sin perjuicio de las adecuaciones retributivas excepcionales y singulares.
- Prohibición legal de la realización de aportaciones a planes de pensiones o contratos de seguro colectivo que cubran la contingencia de jubilación.
- Prohibición legal del incremento retributivo de altos cargos del Gobierno, órganos consultivos, AGE y demás personal directivo.
- Reducción de un 10% de los créditos destinados a productividad.
- Reordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos, que no podrán realizar una jornada laboral inferior a las 37,5 horas semanales, deviniendo inaplicables las previsiones de los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo y/o convenios colectivos vigentes.
- Actualización de bases y tipos de cotización a la Seguridad Social, desempleo y protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y Formación profesional. Determinación de cotizaciones a derechos pasivos y mutualidades generales de funcionarios para 2012.
- Actualización de pensiones públicas en un 1%, con la previsión del mantenimiento del poder adquisitivo mediante una paga complementaria correctora de la desviación del IPC (2,9 estimado).

5 Vid. Exposición de Motivos de la norma, en la cual se contienen muy detalladamente las motivaciones del legislador para la adopción de las medidas contenidas en la misma.



En el mes de junio del año 2012, el legislador procedió a la aprobación de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, que contemplaba la necesaria continuidad en la consolidación fiscal necesaria, considerando la confirmación de las previsiones de desviación del saldo presupuestario, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo. Debe considerarse que en el año 2011 se había procedido a la reforma del artículo 135 de la vigente Constitución<sup>6</sup>, de la cual deriva la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que establece la regla de gasto y los techos del déficit en el sector público.

Las medidas adoptadas por España, según el legislador presupuestario<sup>7</sup>, recogieron no sólo el reconocimiento europeo a los esfuerzos de España para la reducción del déficit, sino también nuevas recomendaciones de contención de gasto público, ante la imposibilidad de cumplimiento de los objetivos establecidos por la UE.

La LPGE 2012 contemplaba, en el ámbito de las retribuciones del personal al servicio del sector público, las medidas siguientes:

- Mantenimiento de la interdicción legal del incremento de retribuciones y de la masa salarial del personal funcionario y laboral para el año 2012.
- Mantenimiento de la prohibición de realización de aportaciones a planes de pensiones y seguros colectivos que cubran la contingencia de jubilación.
- Mantenimiento de la viabilidad legal de la realización de adecuaciones retributivas excepcionales y singulares, con idénticos requisitos.
- Mantenimiento de las limitaciones legales al incremento de las pensiones públicas, manteniendo las condiciones del RD-Ley 20/2011, de 30 de diciembre.
- Actualización de bases y tipos de cotización a la Seguridad Social y mutualidades de funcionarios.

Pero, sin lugar a dudas, el punto de inflexión en el análisis de la evolución de las retribuciones de la persona al servicio de las diversas Administraciones Públicas Territoriales ha venido marcado por una controvertida norma<sup>8</sup> que data de pocos días después de la aprobación de la LPGE 2012, que es el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Publicada en el BOE del 14/07/2012, su entrada en vigor se produjo el 15/07/2012, abarcando una batería de medidas excepcionales en el ámbito de la racionalización de las Administraciones Públicas —incluida lógicamente la Administración Local— que carecían de precedente cercano en el acervo normativo reciente del Derecho del Empleo Público.

El Real Decreto-Ley referido, de carácter básico en numerosos preceptos de su articulado, contempla una serie de medidas de racionalización de las Administraciones Públicas en cuan-

---

6 A tal efecto, vid. Acuerdo del Consejo de Ministros de 02.03.2012 y la fijación, en su momento, del objetivo del déficit público en el 5,8% del PIB (Estado 4%, CC AA 1,5% y EE LL 0,3%).

7 Vid. Exposición de Motivos de la Ley 2/2012, de 29 de junio.

8 Aprobada por la vía excepcional de la legislación de urgencia contemplada en el artículo 86 de la CE 1978, al igual que los RD-Leyes 8/2010, de 20 de mayo, y 20/2011, de 30 de diciembre, analizados con anterioridad.

to a las incidencias de índole económica, jurídica y administrativa de los efectivos a su servicio<sup>9</sup>, contemplando, como medida más contundente la alteración del régimen de retribuciones de los empleados públicos (personal funcionario y laboral) concretada en la prohibición legal del abono de la paga extraordinaria de diciembre de 2012 a la totalidad del personal al servicio del sector público, de aplicación directa a las diferentes Administraciones Públicas.

Sin lugar a dudas, se trata de una medida sin precedentes en el ámbito retributivo de los empleados públicos, de escasa popularidad y cuya eficacia e impacto reales deberá ser observada desde la perspectiva temporal —de conformidad con la evolución de la economía— y judicial<sup>10</sup>.

Paralelamente, y anticipándose a las previsibles modificaciones de los instrumentos derivados de la negociación colectiva, la norma declara la suspensión, *ipso iure* y por imperativo legal, de la vigencia y eficacia de pactos, acuerdos y convenios contrarios a las previsiones de la misma.

En materia de Seguridad Social, la norma mantiene las bases de cotización establecidas en el artículo 120.16 de la LPGE 2012, estableciendo además una nueva regulación de la prestación económica a percibir en los supuestos de incapacidad temporal (IT) sometida a la obligatoriedad de negociación colectiva y a la regulación por cada Administración Pública<sup>11</sup> en los términos y condiciones establecidos en el propio Real Decreto-ley.

Resulta especialmente relevante, en el contexto de las novedades normativas introducidas por la norma, el establecimiento de la obligación de remisión de información en materia de personal al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas contenido en la Disposición Adicional Tercera de la misma, en la cual se señala que, en virtud de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, las entidades locales estarán obligadas a enviar al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas *“información relativa a los gastos de personal, con mención a los órganos de dependencia, retribuciones, clases de personal, dotaciones o plantillas, entre otra información”*.

Esta obligación de remisión de información ha sido regulada recientemente en ORDEN HAP/2105/2012, de 1 de octubre (BOE n.º 240, del viernes 5 de octubre de 2012) en el cual se recoge que las Entidades Locales remitirán, una vez aprobados sus correspondientes presupuestos y estados financieros, información detallada sobre los gastos de personal, contenidos en los mismos con el desglose y alcance que se determina en el artículo 7.2. Asimismo, remitirán información sobre la ejecución de los gastos de personal durante el mencionado ejercicio, así como la ejecución definitiva de dicho presupuesto o estados financieros; lo cual, sin lugar a dudas, supone una tutela financiera reforzada por parte del Estado a la actividad económica y de planificación desarrollada por las entidades locales, y cuya efectividad práctica deberá ser verificada a través de la adopción de las medidas procedentes hacia aquellas entidades que no se ajusten, en su actuación y funcionamiento, a las previsiones legales en la materia.

9 Vid. artículos 1 a 16.

10 La perspectiva a corto plazo es la de la devolución del importe correspondiente al 25% de la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2012, según el proyecto de LPGE que para el año 2015 ha presentado para dictamen el Gobierno de España en fecha 12.11.2014, derivado de las sentencias judiciales declarativas del derecho al cobro de dicha parte devengada, pendiente de sentencia por parte del TC sobre la constitucionalidad de la norma.

11 Vuelve a olvidarse el legislador de las peculiaridades y problemática existentes en las Entidades Locales, carentes de potestad legislativa, pero titulares de potestad de autoorganización, reglamentaria —en los ámbitos legalmente establecidos— y de la legitimación para la negociación colectiva, debiendo respetar, en el ejercicio de éstas últimas, los principios constitucionales de jerarquía normativa y reserva de Ley.

Las tendencias legislativas de restricción y austeridad en materia de gasto público en la gestión de personal continuaron en la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, la cual reproduce, en idénticos conceptos e idénticas cuantías al ejercicio económico 2012, resultando especialmente destacable la previsión del devengo de la paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de 2013, en idénticas condiciones a las existentes con anterioridad al Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio.

La vigente Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, continúa la senda de la austeridad y contención de gasto público en materia de personal, a pesar del tímido ambiente de incipiente recuperación económica que parece respirarse, tendiendo fundamentalmente hacia la necesaria racionalización de los gastos de personal en el sector público.

## 1.2 La coyuntura económica y financiera de la UE y las perspectivas de recuperación económica en el ámbito de la Eurozona

La situación de crisis económica en el sector público analizada, así como los ilustrativos ejemplos reales de países como Portugal o Grecia, han obligado a la Unión Europea (UE) a la reorientación de la política económica, fiscal y monetaria en el ámbito interno de la zona euro, a fin de evitar el resquebrajamiento del proyecto común iniciado y que tanto esfuerzo colectivo ha costado materializar.

Europa 2020 es la estrategia de crecimiento de la Unión Europea para la próxima década, cuya finalidad no es solo superar la crisis económica persistente, sino también subsanar los defectos del modelo de crecimiento establecido, y crear las condiciones propicias para un tipo de crecimiento distinto, más inteligente, sostenible e integrador.

A tal efecto, se han fijado cinco objetivos clave que la UE debe alcanzar al final de la década en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, y cambio climático y energía.

La estrategia incluye además siete “iniciativas emblemáticas” que constituyen un marco común de trabajo y estrategia en el que la UE y las administraciones nacionales pueden aunar esfuerzos y reforzarse mutuamente, en áreas relacionadas con las prioridades de Europa 2020, como la innovación, la economía digital, el empleo, la juventud, la política industrial, la pobreza y el uso eficiente de los recursos.

La Comisión ha publicado una comunicación en la que hace balance de la estrategia Europa 2020 cuatro años después de ponerla en marcha, y que le servirá asimismo para preparar una revisión en profundidad de la estrategia.

En el ámbito de la gobernanza económica, la autoridad europea señala en su resumen que la crisis ha dejado al descubierto, en muchos países europeos, problemas fundamentales y tendencias insostenibles, muchos de ellos de carácter estructural<sup>12</sup>, poniendo de manifiesto hasta qué punto son interdependientes las economías de los países de la UE.

---

12 A tal efecto, uno de los problemas fundamentales es el sobredimensionamiento de los sectores públicos de los Estados miembros, así como las deficiencias de los sistemas educativos, en muchos casos.

Así, la nueva gobernanza económica de la UE como herramienta de recuperación y crecimiento de las economías de los estados miembros de la Unión gira alrededor del concepto de coordinación, basándose en tres elementos principales<sup>13</sup>:

1. Reforzamiento de la agenda económica con una supervisión más estrecha por parte de la UE. Esto incluye las prioridades y los objetivos políticos acordados dentro de la Estrategia Europa 2020; los compromisos adicionales contraídos por los Estados miembros que participan en el Pacto por el Euro Plus; mayor supervisión por parte de la UE de las políticas económicas y fiscales en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento mediante nuevos instrumentos para reducir los desequilibrios macroeconómicos, y un nuevo método de trabajo —el Semestre Europeo— para debatir las prioridades económicas y presupuestarias cada año en las mismas fechas.
2. Salvaguarda de la estabilidad de la zona del euro, considerando que en el año 2010 la UE reaccionó frente a la crisis de la deuda soberana creando mecanismos provisionales de apoyo a los Estados miembros, que serán sustituidos por un mecanismo permanente<sup>14</sup> denominado Mecanismo Europeo de Estabilidad.

Estas medidas de apoyo están supeditadas a la aplicación de programas rigurosos de consolidación fiscal y de reforma y se desarrollan en estrecha cooperación con el FMI.

3. Saneamiento del sector financiero, a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) consistente en un conjunto de normas que alienta a los Estados miembros a mantener unas finanzas públicas saneadas, y que está integrado por una doble vertiente:
  - La vertiente preventiva, que pide a los Estados miembros que presenten un programa anual de estabilidad (países de la zona del euro) o de convergencia (el resto de los países) además de sus Programas Nacionales de Reformas. En estos programas, los Estados miembros indican cómo pretenden conseguir y mantener unas finanzas públicas saneadas a medio plazo, pudiendo entonces la Comisión hacer recomendaciones políticas (en junio, dentro del Semestre Europeo) o, en caso necesario, presentar una propuesta al Consejo para que emita una advertencia rápida de déficit excesivo.
  - La vertiente correctora, que regula el procedimiento de déficit excesivo (PDE) en virtud del cual, si un Estado miembro incumple el déficit presupuestario del 3% establecido en el Tratado, el Consejo emitirá recomendaciones sobre la forma de resolver el problema. El incumplimiento de esas recomendaciones puede llevar a la imposición de sanciones a los países de la zona del euro.

Se han propuesto una serie de cambios para reforzar el PEC con objeto de:

- permitir que la vertiente correctora del PEC tenga más en cuenta la interacción entre deuda y déficit, especialmente en los países más endeudados, aquellos cuya deuda pública supera el 60% del PIB;

<sup>13</sup> FUENTE: [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>14</sup> Proceso iniciado en 2013.

- acelerar el procedimiento de déficit excesivo y hacer que la imposición de sanciones a los Estados miembros sea semiautomática, exigiendo una mayoría cualificada en el Consejo para rechazar una propuesta de sanciones de la Comisión, en lugar de requerir la mayoría cualificada para su aprobación;
- mejorar los marcos presupuestarios nacionales resolviendo las cuestiones de contabilidad, estadísticas y prácticas de previsión.

En el caso de España, las autoridades europeas han incidido en una serie de aspectos generales susceptibles de mejora —denominados “*desafíos pendientes*”— entre los cuales se encuentran, dentro del ámbito del sector público, los siguientes:

- Mejora de la eficacia del gasto social.
- Corrección del déficit excesivo.
- Revisión del gasto público.
- Reforma fiscal general.
- Lucha contra la evasión fiscal.
- Aplicación de las reformas propuestas por la Comisión de Expertos<sup>15</sup>.
- Ultimación de la reforma del sistema judicial.

Por tanto, las reformas legales tendentes a la racionalización del sector público constituyen un gran avance hacia el cumplimiento de los requerimientos de las autoridades europeas, favoreciendo la recuperación de la imagen de España dentro de los estados miembros de la Unión, en un contexto que requiere de la máxima cohesión a nivel internacional.

## 2 Balance de los impactos generados en el ámbito del empleo público

Analizado el contenido de las normas de carácter excepcional que hemos visto, es posible deducir cómo el legislador ha optado por una serie de políticas públicas de austeridad y contención de gasto con el objetivo de la consecución de la máxima eficiencia en la prestación de los servicios públicos por parte de las distintas Administraciones Públicas territoriales, dado que España pertenece al grupo de países de la UE con economías internas más débiles y que cuentan con sectores públicos con mayor peso específico en sus PIBs<sup>16</sup>.

En lo que respecta a la relevancia de los gastos de personal desde la óptica presupuestaria, debe considerarse que el modelo de vertebración territorial diseñado por la Constitución de 1978<sup>17</sup>

---

15 Se constituyó la Comisión para el estudio de la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) que ha elaborado los informes que analizaremos a lo largo del presente artículo.

16 En el caso de España, la masa salarial de los funcionarios de la Administración General del Estado ascendía a un importe de 3.181.505.544,62 euros para el ejercicio 2012 y a 3.306.671.481,40 en el ejercicio 2013 (FUENTE: Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, [www.sepg.pap.minhap.gob.es](http://www.sepg.pap.minhap.gob.es)).

17 Vid. artículo 2, que reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas, sin perjuicio de la indisoluble unidad de la nación.

y el reconocimiento de la autonomía local<sup>18</sup> como entidad territorial institucionalmente garantizada conlleva asociada la descentralización administrativa, estableciéndose en consecuencia una apuesta por la diversificación territorial de las Administraciones Públicas bien diferente a la existente en la etapa preconstitucional.

Este hecho, unido al crecimiento económico del país experimentado tras la crisis económica de los años 90<sup>19</sup>, generó sin duda una tendencia expansiva de las Administraciones Públicas globalmente consideradas, circunstancia que conllevó un incremento del gasto público total. Necesariamente, y como todo ciclo o tendencia, con la contracción económica iniciada en el año 2008 habría de replantearse la capacidad de asunción del volumen de gasto por parte del sector público, con respecto al cual el punto de mira se ha dirigido inexorablemente a las entidades integrantes de la Administración Local.

## 2.1 El Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA) y las medidas propuestas en el ámbito material de los recursos humanos

Desde la óptica práctica de los impactos generados por el contexto social, económico y legal expuesto, resulta muy ilustrativo el Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a través de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, aprobado por el Consejo de Ministros el 21/06/2013<sup>20</sup>, y que refleja, a lo largo de sus páginas, una serie de líneas estratégicas de las cuales deriva la reorientación de la política económica —relacionadas, sin lugar a dudas, con las políticas públicas en materia de contención de gasto en las Administraciones Públicas contenidas en la legislación analizada— que pueden concretarse en:

- La consolidación fiscal, con el objetivo de lograr el regreso a una senda sostenible de deuda pública dirigida a recuperar la credibilidad de la economía española, facilitar el acceso al crédito, mejorar el saldo exterior y lograr compatibilizar la política fiscal española con la pertenencia a una Unión Económica y Monetaria fortalecida.
- La reforma del sector financiero, con el fin de lograr unas entidades sólidas y solventes con total acceso a los mercados financieros y volver a canalizar el ahorro hacia la inversión productiva.
- Las reformas estructurales que aporten flexibilidad y competencia, contribuyan a la contención de los márgenes y costes empresariales, mejoren la calidad de los factores productivos y faciliten la asignación de recursos hacia los sectores más competitivos. Entre ellas, deben destacarse la reforma laboral, la reforma educativa y la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.

El citado Informe entiende que la reforma de la Administración Pública debe encuadrarse dentro de los ejes de reformas estructurales y de consolidación fiscal, puesto que se trata

18 Vid. artículos 140 a 143 CE en relación con el contenido de la Ley 7/1985, de 2 de abril, y Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

19 Vid. causas y evolución de las crisis económicas en España en el artículo "Crisis económicas y cambio institucional en España: de la gran Depresión a la crisis de 2008". SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A. y GARCÍA QUERO, F., en Documentos de trabajo de la Universidad de Granada, FEG-WP N.º 02/11, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

20 Puede consultarse el documento completo en la web [www.minhap.gob.es](http://www.minhap.gob.es).

de una reforma estructural, fundamental para el desarrollo económico, dado el papel de la Administración en la regulación de la economía y de la sociedad en general; se entiende que una Administración sostenible y moderna es una base fundamental para el buen funcionamiento de los mercados y constituye un elemento clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

La reforma de la Administración debe garantizar que los servicios públicos se prestan de la forma más eficiente y al menor coste posible: que se aprovechan todas las economías de escala, que no se producen duplicidades y que los procedimientos son simples y estandarizados.

El objetivo es el incremento de la productividad de la Administración Pública (producción de servicios públicos por empleado) a través de una racionalización del gasto, reduciendo las partidas menos eficientes y eliminando las duplicidades. A tal efecto, resulta pieza fundamental el análisis de la eficiencia del gasto público para detectar aquellas partidas y programas susceptibles de reducción sin que se resienta el nivel de servicios públicos.

El Informe CORA 2013 efectúa un análisis en profundidad de la gestión del gasto público, proponiendo supresiones de órganos, eliminación de duplicidades, simplificación de procedimientos y un mayor control de la utilización de los recursos desde una perspectiva global.

Desde la concreta óptica de los concretos impactos en las actividades de planificación y gestión de recursos humanos, el Informe CORA contiene en su capítulo III una serie de medidas de carácter general, entre las que se encuentran:

- Implantación de un sistema de medición de la productividad y eficiencia, mediante la cultura de la evaluación continua de la eficiencia mediante métodos de evaluación homogéneos.
- Establecimiento de sistemas de control de gestión mediante la utilización de indicadores, de manera que se genere la posibilidad de contrastar el grado de consecución de los objetivos definidos y posibles desviaciones sobre los mismos.
- Revisión y simplificación normativa, incidiendo en el objetivo del sistema de fecha en común de entrada en vigor (“common commencement dates”) siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea para la mejora de la producción y técnica normativas en el ámbito europeo.
- Reforma del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo siguiendo criterios de eficacia, agilidad, racionalización, simplificación y utilización de medios electrónicos.
- Elaboración de nuevos instrumentos normativos en materia de empleo público en desarrollo del EBEP<sup>21</sup> y que afectará a materias tan relevantes como la carrera profesional, la evaluación del desempeño, o la instrumentación de nuevas herramientas de gestión de recursos humanos.

---

21 El Informe CORA 2013 señala que se desarrollará el EBEP en el ámbito de la AGE, pero no hay que olvidar que, en los aspectos de carácter no básico que no se desarrollen por las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias, será supletoriamente aplicable lo preceptuado en la normativa estatal de desarrollo, dada la ausencia de potestad legislativa de las entidades locales.

- Establecimiento de pautas para la determinación del régimen jurídico del personal que participa en la prestación de servicios públicos, redefiniendo el deslinde entre el ejercicio de potestades públicas que necesariamente deban ser desempeñadas por funcionarios públicos y aquellas otras tareas o funciones que, careciendo de tal condición de potestad, resulten susceptibles de ser desarrolladas por personal laboral, reconfigurando igualmente el marco de externalización potestativa de funciones, a fin de optimizar el capital humano al servicio de las Administraciones Públicas.
- Reconfiguración de los elementos de ordenación de recursos humanos, manteniendo como elementos estructurales los cuerpos y escalas y el concepto de puesto de trabajo, sobre el cual pivota el sistema de empleo público diseñado por el EBEP, pero procediendo a la simplificación, racionalización y ordenación de los mismos, estableciendo paralelamente los mecanismos y herramientas que permitan la articulación de sistemas de carrera horizontal (progresión profesional alcanzada dentro del puesto de trabajo), así como la flexibilidad y la movilidad interdepartamental desde sectores excedentarios a otros deficitarios<sup>22</sup>. Específicamente se prevé igualmente la nueva definición de la catalogación profesional del personal laboral para la reorientación del mismo.
- Reconsideración del personal eventual, apostando por cambios normativos que concilien la peculiaridad de tal figura<sup>23</sup> con la utilización adecuada de la misma, así como con el ejercicio de las funciones legalmente atribuidas (confianza y asesoramiento especial) y el cumplimiento de determinados requisitos de formación y titulación profesional.
- Mejora de los sistemas de información, actualizando y modernizando el concepto y funcionamiento de los registros de personal y de su funcionamiento y archivo a través de la utilización de medios electrónicos.
- Fomento de la formación como factor relevante para el cambio y modernización administrativos, favoreciendo la adquisición de conocimientos de áreas funcionales diferentes e introduciendo elementos de innovación y modernización tecnológica en la misma.

Recientemente, la actualización del Informe CORA<sup>24</sup> correspondiente al año 2014 —según el resultado de los trabajos llevados a cabo por la comisión de expertos designados al efecto— hace balance de las medidas adoptadas en materia de racionalización del sector público, transparencia y buen gobierno, contención y reorientación de gastos y eficiencia en la asignación de recursos públicos, que esperamos continúen con su aplicación práctica y la consiguiente evaluación y seguimiento del cumplimiento de las mejoras propuestas.

22 Según el Informe, podrá afectar a puestos de trabajo incluidos en los subgrupos A1 y A2, C1 y C2 sin competencias específicas asignadas, ni reservas de funciones ni de puestos de trabajo.

23 Caracterizada fundamentalmente por el carácter discrecional de su nombramiento y la temporalidad del mismo.

24 Resumen ejecutivo disponible en la web [http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html) junto con el informe completo.



## 2.2 La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: breve análisis general y modificaciones operadas en el derecho del empleo público local

Tras una tramitación no exenta de polémica en cuanto a la elaboración de numerosas versiones, el 26 de julio de 2013 el Consejo de Ministros daba luz verde al Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (ALRSAL) para su tramitación parlamentaria ante las Cortes Generales, habiendo sido publicado el texto del Proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales n.º 58-1, de 6 de septiembre de 2013.

La inminencia en la presentación de los planes nacionales de actuación ante las autoridades económicas y monetarias de la Unión Europea —que demandaban activamente la realización de reformas legislativas tendentes a la racionalización organizativa, estructural y económica de la Administración Local— y la finalización del año 2013 —fijado como fecha tope para la aprobación de la norma— desembocó en la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Dicha norma, publicada en el BOE de 30/12/2013 y vigente desde el 01/01/2014 (v. Disposición Final 6ª) constituye, tras la reforma operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, el más profundo cambio en las organizaciones públicas locales desde los casi 30 años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en una clara línea normativa tendente a la reordenación competencial, a la eficiencia en la asignación de recursos públicos y a la reestructuración de la actividad administrativa en el ámbito local.

La norma objeto de análisis tiene como objetivos fundamentales los siguientes:

- Clarificación de las competencias municipales con la finalidad de evitar duplicidades entre Administraciones Públicas: parte el legislador del principio “una Administración, una competencia” contenido en la exposición de motivos de la Ley, para apostar por una necesaria redefinición del mapa competencial, que permita tanto evitar solapamientos entre las diferentes Administraciones Públicas territoriales, como corregir las disfunciones detectadas en las Haciendas Locales.
- Racionalización de la estructura organizativa de la Administración Local en base a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, paralela a la adecuación de la política presupuestaria local a las exigencias de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad.
- Garantía de un control financiero y presupuestario de mayor rigor, reforzando a tal efecto la figura de los funcionarios con habilitación de carácter nacional y estableciendo mecanismos de tutela financiera y control de la gestión del gasto público por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Favorecimiento de la iniciativa económica privada, a fin de evitar intervenciones administrativas desproporcionadas.

- Reforzamiento del papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos insulares en la coordinación del desarrollo y ejercicio de competencias municipales en determinados municipios.
- Fomento de la fusión voluntaria de municipios.
- Revisión del conjunto de entidades instrumentales que conforman el sector público local, a efectos de racionalización del mismo desde las ópticas estructural y retributiva.
- Implantación del concepto de “coste efectivo<sup>25</sup> del servicio” así como de la obligatoriedad de su determinación, con remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.

Por lo que respecta al régimen del empleo público local, la LRSAL contiene una serie de previsiones que modifican el marco normativo vigente, consignando las previsiones siguientes:

1. Modificaciones en el régimen de los funcionarios con habilitación de carácter nacional<sup>26</sup> (FHN): se establece la regulación legal de su régimen jurídico, y se realiza una apuesta por el reforzamiento de la función interventora en las Entidades Locales, determinando que será el gobierno el competente para fijar las normas sobre procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de dichas funciones públicas. A tal efecto, se contará con la participación de la Intervención General de la Administración del Estado.

Se recupera a favor del Estado la selección, formación y habilitación de los funcionarios con habilitación de carácter nacional, así como la potestad sancionadora en los casos de las infracciones más graves, con la intención de reforzar la imparcialidad y objetividad en el desempeño de las funciones reservadas a los mismos, garantizando la profesionalidad y la eficacia de las funciones de control interno.

2. Régimen de los funcionarios al servicio de la Administración local: la ley contempla que los funcionarios al servicio de la Administración local se rigen, en lo no dispuesto en la Ley, por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, por la restante legislación del Estado en materia de función pública, así como por la legislación de las Comunidades Autónomas, en los términos del artículo 149.1.18 de la Constitución.

Resulta especialmente relevante la apuesta del legislador por el modelo funcional en la configuración del vínculo jurídico entre la Administración Local y su personal, al prever que, con carácter general, los puestos de trabajo en la Administración local y sus Organismos Autónomos serán desempeñados por personal funcionario<sup>27</sup>, preceptuando expresamente que corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la sal-

<sup>25</sup> Desarrollado reglamentariamente en la ORDEN HAP/2075/2014, de 6 de noviembre (BOE n.º 270, del viernes 7 de noviembre de 2014).

<sup>26</sup> Se recupera de nuevo la terminología “estatal” en lugar de “nacional”.

<sup>27</sup> Sobre el modelo de empleo público en el sistema constitucional español, vid. a título ilustrativo la STC 99/1987, de 11 de junio, en la cual se señala que ya la Constitución de 1978 opta por un modelo funcional, siendo la prestación de servicios en régimen laboral la excepción, estableciendo a tal efecto los principios de reserva de Ley y de la opción constitucional por un régimen estatutario preferente.



vanguardia de los intereses generales<sup>28</sup>; y determinando que será competencia de cada Corporación Local la selección de los funcionarios públicos al servicio de cada una de ellas, con la excepción de los funcionarios con habilitación de carácter nacional.

Igualmente contempla que son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función, dejando abierta la posibilidad de efectuar atribución legal expresa *a posteriori* a favor de los funcionarios públicos<sup>29</sup> —atribución que, entendemos, deberá ser realizada a través de norma con rango de ley, en atención al principio constitucional de reserva de ley—.

3. Nueva configuración del régimen del personal eventual al servicio de las entidades locales: se recogen por primera vez límites a las dotaciones de puestos de trabajo cuya cobertura corresponda a personal eventual en los Ayuntamientos, debiendo ajustarse a una serie de límites cuantitativos en función del número de habitantes del municipio.

En ningún caso la entrada en vigor de la ley podrá suponer el incremento del número total de puestos de trabajo de personal eventual de la plantilla de las respectivas entidades locales respecto al que disponían a 31 de diciembre de 2012<sup>30</sup>.

4. Personal directivo profesional: recoge la LRSAL que el nombramiento de los coordinadores generales y de los directores generales, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia, deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el Reglamento Orgánico Municipal permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario<sup>31</sup>.

Esta previsión no afectaría a los nombramientos efectuados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, como señala la Disposición transitoria Décima.

5. Transferencias obligatorias de personal: constituye ésta una de las cuestiones más discutidas de la Ley, puesto que tanto la Disposición adicional decimoquinta (Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación)

---

28 En lógica correspondencia con lo establecido en el artículo 9.2 del EBEP.

29 Sobre el deslinde de funciones y atribución legal de las mismas entre los funcionarios públicos y el personal laboral, vid. BOLTAINA BOSCH, X., en "El personal laboral de las Corporaciones Locales después del Estatuto Básico del empleado público". Editado por la Diputación Provincial de Barcelona, octubre de 2010. Depósito legal S.1251-2010.

30 "1. El número, características y retribuciones del personal eventual será determinado por el Pleno de cada Corporación, al comienzo de su mandato. Estas determinaciones sólo podrán modificarse con motivo de la aprobación de los Presupuestos anuales.  
2. El nombramiento y cese de estos funcionarios es libre y corresponde al Alcalde o al Presidente de la entidad local correspondiente. Cesan automáticamente en todo caso cuando se produzca el cese o expire el mandato de la autoridad a la que presten su función de confianza o asesoramiento.  
3. Los nombramientos de funcionarios de empleo, el régimen de sus retribuciones y su dedicación se publicarán en el «Boletín Oficial» de la Provincia y, en su caso, en el propio de la Corporación."

31 La redacción apuesta claramente por la reserva a favor de los cuerpos superiores de la Administración, dotados necesariamente de titulación superior, para el ejercicio de tales responsabilidades.

como la Disposición transitoria primera (Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud) y la Disposición transitoria segunda (Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales) contemplan el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales asociados a la alteración del mapa competencial existente hasta el momento, con carácter obligatorio en el supuesto de las competencias en materia educativa, y parece que en principio potestativa —aunque se establece la obligatoria racionalización y redimensionamiento de los servicios correspondientes— en el supuesto de las competencias en materia sanitaria y de servicios sociales.

Se contemplan unos plazos máximos desde la entrada en vigor de la Ley para que las Comunidades Autónomas asuman, de forma progresiva, la gestión de los servicios asociados a las competencias indicadas.

Dicha previsión ha constituido una de las cuestiones más controvertidas de la norma en cuanto a la gestión de recursos humanos en las entidades locales, que, como analizaremos a lo largo de la presente ponencia, los diferentes legisladores autonómicos han intentado acotar, definir, calendarizar e incluso diferir a través del ejercicio de las competencias autonómicas en la materia, lo cual sin lugar a dudas resulta, *a priori*, susceptible de generar conflictos de competencias con el legislador estatal.

6. Límites al incremento de las retribuciones del personal al servicio de la Administración Local: otro de los puntos más controvertidos de la Ley se encuentra en el artículo 75 bis, apartado 4, por cuanto se señala expresamente que:

*“En el marco de lo establecido en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y en el artículo. 93.2 de esta Ley, las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado podrán establecer un límite máximo y mínimo total que por todos los conceptos retributivos pueda percibir el personal al servicio de las entidades locales y entidades de ellas dependientes en función del grupo profesional de los funcionarios públicos o equivalente del personal laboral, así como de otros factores que se puedan determinar en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año.”*

Este precepto adelantaba una doble intención del legislador en materia retributiva:

- La limitación de las retribuciones de los empleados públicos locales, dentro de unos topes máximos y mínimos a definir anualmente por las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, los cuales entendemos que, en todo caso, deberían considerar las dimensiones, peculiaridades de los municipios en cuestión, así como los factores asociados al complemento específico en cada Administración Pública, debido a que los mismos pueden ser muy variables —e incluso dispares— en función de la organización.
- La homogeneización retributiva del colectivo funcional, junto con la acotación conceptual del término “retribución”, al establecer la posibilidad de limitación de las cuantías a percibir por todos los conceptos —lo cual permite deducir que dicha limitación afectaría a los devengos retributivos en concepto de gratificaciones por servicios

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

extraordinarios y de productividad, es decir, a las retribuciones complementarias no fijas ni periódicas—.

Dicho intento del legislador conlleva una seria dificultad de índole social en su materialización práctica, ya que, aunque no puede obviarse la ausencia de homogeneidad en el ámbito retributivo existente entre el colectivo de funcionarios de la Administración Local (tanto entre aquellos con habilitación de carácter nacional como entre los restantes funcionarios locales) no debe descuidarse tampoco la conflictividad que entre los agentes sociales generará el debido —y siempre incuestionable en cuanto a su procedencia— cumplimiento de la Ley en este aspecto.

El proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, actualmente en fase de tramitación parlamentaria —anteproyecto aprobado por el Consejo de Ministros del viernes 26.09.2014 y proyecto de ley sometido a dictamen de las Cortes el miércoles 12.11.2014— no contempla en su redacción tal posibilidad.

Sus notas fundamentales indican un posible incremento de la tasa de reposición de efectivos, una posible reconsideración de los servicios y sectores prioritarios susceptibles de reforzamiento con efectivos de nuevo ingreso, y la posibilidad de recuperar el importe devengado entre el 01/06/2012 y el 14/07/2012 en concepto de paga extraordinaria correspondiente al mes de diciembre de dicho año<sup>32</sup>; no contemplando, no obstante, previsión específica alguna para los supuestos fácticos existentes en aquellas entidades locales que, bajo las premisas de la *“solidaridad con el colectivo funcional”* o *“la necesaria dinamización del comercio local”* acordaron el abono de importes prácticamente equivalentes a la paga extraordinaria de diciembre del 2012 en concepto de incentivos al rendimiento, productividad y/o gratificaciones por servicios especiales y extraordinarios<sup>33</sup>, derivada de las elevadas cargas de trabajo concurrentes, sorpresivamente, en el mes de diciembre de 2012.

Algunos de dichos abonos han sido objeto de fiscalización por parte de Juzgados y Tribunales, declarando la nulidad de los actos y acuerdos adoptados en manifiesto fraude de ley<sup>34</sup>, sin perjuicio de lo cual no consta la ejecución efectiva de las mismas, lo cual en nada contribuye ni a la eficiente gestión de los recursos públicos en el ámbito de un Estado de Derecho, ni a la toma de conciencia por las partes legitimadas para la negociación colectiva de que no todo vale para justificar el incumplimiento de la Ley ni la insumisión expresa a las reglas constitucionales propias de un Estado de Derecho.

En idéntico sentido, se plantea como interrogante qué sucederá con aquellas entidades locales que, habiendo abonado tales cuantías en los indicados conceptos, efectúen en enero de 2015 la devolución del importe del 25% de dicha paga al amparo de las previsiones de la futura LPGE 2015, dado que se estaría abonando doblemente el mismo concepto.

---

32 En respuesta a las numerosas resoluciones judiciales firmes existentes.

33 Noticias publicadas el 04.07.2014 en la web [www.crtvg.es](http://www.crtvg.es) y en [www.noticiasgalicia.com](http://www.noticiasgalicia.com).

34 Vid. por todas la Sentencia del TSJ de Galicia 448/2014, de 2 de julio, dictada en el recurso de apelación 175/2014 (Ponente Ilmo. Sr. D. José Ramón Chaves García) sumamente relevante tanto por la realidad de los hechos declarados probados como por lo ilustrativo de su fundamentación jurídica.

### 2.3 Impacto en el ejercicio de las competencias municipales: el nuevo marco legal de carácter básico y las soluciones aportadas por el legislador autonómico de desarrollo de la LRSAL en la Comunidad Autónoma de Galicia

Por lo que respecta al impacto en el ejercicio de las competencias municipales derivado del nuevo marco legal de carácter básico y las soluciones aportadas por el legislador autonómico de desarrollo de la LRSAL, veremos como ejemplo el caso de Galicia.

La Comunidad Autónoma de Galicia tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de régimen local, de acuerdo con el artículo 27 de su Estatuto de Autonomía, así como —conforme a lo establecido en su artículo 49— la tutela financiera sobre los entes locales, respetando la autonomía que a estos les reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de conformidad con el artículo 27.2 del indicado Estatuto.

Adicionalmente a lo anterior, no debe obviarse la existencia de un Acuerdo de cooperación firmado el 20 de enero de 2006 entre la Xunta de Galicia y la Federación Gallega de Municipios y Provincias (FEGAMP) por el que se establece el contenido del Pacto local que regirá en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Dicho Pacto local reconoce la posibilidad de asunción de competencias por el nivel local atendiendo a los principios de subsidiariedad y eficacia, dado su carácter de Administración más próxima a la ciudadanía, y expresa el objetivo primordial de dar cumplimiento a los principios de igualdad y solidaridad para lograr que los ciudadanos puedan tener idénticas prestaciones con independencia de su lugar de residencia, al objeto de lograr una cohesión entre todos y en todos los ámbitos.

El pacto reconoce también la singularidad específica de la Administración local gallega, relacionada con el hecho de contar con más de la mitad de los núcleos de población del Estado, que en la práctica se traduce en asentamientos poblacionales que condicionan directamente su gestión cotidiana y los diversos cometidos a desarrollar.

A través de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013<sup>35</sup>, de 27 de diciembre, en Galicia el legislador autonómico —consciente del fuerte impacto de la nueva ley en el ejercicio de las competencias municipales y en la prestación de servicios— ha optado por la *pax municipal* en lo que respecta al ejercicio de las denominadas “competencias impropias”, estableciendo expresamente la continuidad en la prestación de los servicios que se hubiesen venido prestando con anterioridad.

De este modo, el ejercicio de competencias de las entidades locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación ha sido regulado en la norma<sup>36</sup> estableciendo el sistema siguiente:

- El ejercicio de nuevas competencias por las entidades locales que fuesen distintas de las atribuidas como propias por la legislación, y cuyo ejercicio no se encontrase delegado, sólo será posible cuando concurren simultáneamente dos requisitos legales:

<sup>35</sup> Vigente desde el pasado 31/05/2014.

<sup>36</sup> Vid. artículo 3 Ley 5/2014, de 27 de mayo.

- 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,
- no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública.

A efectos de lo anterior, el legislador indica que se entenderá por ejercicio de nuevas competencias los procedimientos que se inicien para el establecimiento de servicios de nueva planta, de conformidad con el artículo 297.2 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de la Administración Local de Galicia, así como la modificación de los servicios ya establecidos para la realización de nuevas actividades prestacionales, cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.

También será considerado como ejercicio de nuevas competencias el ejercicio de la actividad de fomento por las entidades locales mediante el establecimiento de subvenciones cuando no constituyan desarrollo, ejecución o no tiendan a la consecución de los fines de las competencias atribuidas como propias o de las competencias que se ejerzan por delegación.

- La norma establece igualmente que no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias:
  - a) La continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.
  - b) La continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores, así como la realización de nuevas actuaciones de fomento que habían sido ya establecidas en los proyectos de establecimiento de servicios objeto de los informes de inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera previstos en esta ley.
  - c) La modificación de la reglamentación de los servicios, de sus modalidades de prestación o de la situación, deberes y derechos de las personas usuarias con arreglo al artículo 297 de la Ley 5/1997, cuando no conllevara la realización de nuevas actividades prestacionales por los servicios ya establecidos o, aunque las conllevara, no supusieran una modificación sustancial de las condiciones de prestación del servicio, de la realización de la actividad o de su financiación, de acuerdo con lo establecido en esta ley, o bien su ejercicio no supusiera la asunción de nuevas obligaciones financieras para la entidad local de acuerdo con la memoria económica justificativa que deberá incluirse en el expediente.
  - d) La concurrencia a convocatorias de subvenciones o ayudas, así como la formalización de convenios de colaboración de concesión de subvenciones, para que las entidades locales realicen con carácter coyuntural actividades de información, de asesoramiento, de orientación, de mejora de la empleabilidad y formativas, y otras actividades que no supongan la creación de nuevos servicios municipales de acuerdo con el artículo 297 de la Ley 5/1997. Tampoco se entenderá como ejercicio de nuevas competencias la realización de las actividades citadas una vez obtenida la subvención.

- e) Las obras, servicios, ayudas, adquisiciones o suministros de emergencia, a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública.
  - f) La colaboración entre administraciones entendida como el trabajo en común para la solución de aquellos problemas, también comunes, que pudieran formularse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública, de acuerdo con el artículo 193.2 de la Ley 5/1997.
  - g) El auxilio administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 193.4 de la Ley 5/1997.
  - h) Los premios que se otorguen sin solicitud previa del beneficiario.
- La norma autonómica contempla también el procedimiento para el ejercicio de nuevas competencias, contemplando que con carácter previo al inicio en el ejercicio de las mismas, serán preceptivos los informes previos siguientes:
- Informe de la Administración competente por razón de la materia en que se señale la inexistencia de duplicidades.
  - Informe de la Consellería de Hacienda de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, como titular de la competencia de tutela financiera sobre las entidades locales gallegas, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.
  - Cuando la Administración competente por razón de la materia sea la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, el informe sobre la inexistencia de duplicidades será emitido por la consellería competente en materia de administración local, previa consulta a la consellería competente por razón de la materia.
  - Igualmente, se establece la obligación de inclusión de una memoria en la cual justifique la persona titular de la presidencia de la corporación el interés de la entidad local en la intervención en las materias de que se trate, por afectar directamente al círculo de sus intereses, la capacidad de gestión de la entidad local en relación con la forma concreta prevista de la prestación del servicio o la realización de la actividad.
  - En dicha memoria se deberá consignar la relación de las prestaciones y actividades previstas en aplicación de los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y la estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, debiendo hacer referencia a las características proyectadas de la actividad pública de que se trate, al régimen jurídico previsto para el servicio, al alcance de las prestaciones previstas en favor de la ciudadanía y a la proyectada regulación de los aspectos de carácter jurídico, económico y administrativo relativos a la prestación del servicio.
  - En los supuestos de ejercicio de la actividad de fomento por las entidades locales mediante el establecimiento de subvenciones, los informes previos previstos habrán de emitirse con carácter previo al establecimiento de las subvenciones, sobre

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

el plan estratégico regulado en el artículo 5 de la Ley 9/2007, de 13 de junio, de subvenciones de Galicia, en el que las entidades locales deberán concretar los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación.

Como se observa, la solución normativa expuesta permite *de facto* la continuidad en el ejercicio de competencias y en la prestación de servicios realizados, respectivamente, con anterioridad a las medidas de racionalización del sector público establecidas en la LRSAL. Se ha planteado el debate de la constitucionalidad de la norma, toda vez que la regulación efectuada en el ejercicio de competencias de desarrollo por el legislador autonómico parece colisionar con el restrictivo marco legal de carácter básico dictado por el legislador estatal, en atención a la competencia exclusiva que la Constitución de 1978 le atribuye al efecto<sup>37</sup>.

Sobre este punto, debe recordarse que, con independencia de las competencias legislativas de que disponen las comunidades autónomas respecto de las entidades locales ubicadas en su ámbito territorial, el artículo 2.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, parece priorizar al Estado en la competencia para la regulación legal de las competencias locales, al señalar que:

*“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”.*

Párrafo del precepto que fue declarado constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 diciembre, siempre que se interprete, señala al efecto parte de la doctrina especializada, en el sentido fijado en su Fundamento Jurídico 3º<sup>38</sup>.

Será en última instancia el propio Tribunal Constitucional el que clarifique este tema, resolviendo los numerosos recursos que a través del procedimiento especial de conflicto en defensa de la autonomía local han presentado diversos ayuntamientos de todo el territorio nacional.

## 2.4 Impacto en la gestión económica y presupuestaria de los gastos de personal en las entidades locales: criterios de gestión interna en el ámbito del Ayuntamiento de Vigo

El marco legal objeto de análisis en el presente artículo exige, a nuestro juicio, una importante labor por parte del gestor de recursos humanos, orientada hacia la maximización de los efectivos disponibles y al ejercicio restrictivo de competencias municipales distintas a las propias y a las que se ejerzan por delegación.

Mecanismos de flexibilización organizativa y funcional de los efectivos al servicio del sector público legalmente previstos, como la reasignación de efectivos, la articulación de convocatorias internas para provisión de puestos de trabajo vacantes con periodicidad anual o la movilidad interdepartamental, deberían ser tenidos en cuenta con mayor frecuencia, al

37 Vid. artículo 149.1.18º (establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas).

38 Vid. ALMONACID LAMELAS, V. en “El escenario competencial tras la LRSAL: problemas —y posibles soluciones— del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales”. Revista de Derecho Local, febrero de 2014.

objeto de dotar de continuidad a los servicios públicos existentes, sin que se produzca un incremento innecesario de los gastos en materia de personal.

En idéntico sentido y horizonte, el diseño y desarrollo de planes de formación y de carrera profesional dentro de la organización proporcionan resultados muy positivos, dado que logran conciliar el elemento subjetivo del interés del efectivo por su capacitación profesional y por la adquisición de nuevos conocimientos y competencias, con el interés de la propia organización en la transferencia del conocimiento adquirido a la misma, —generando así un *feedback* sumamente favorable— así como en la disposición de efectivos actualizados y formados, permitiendo incluso la reorientación profesional y reubicación en áreas o sectores prioritarios con efectivos procedentes de áreas funcionales distintas.

Esta herramienta permite también que el efectivo no se estanque en la progresión profesional alcanzada, y continúe mejorando sus conocimientos y capacidades (“*know how*” de la organización) evitando así la siempre indeseable desmotivación de los efectivos públicos<sup>39</sup>, que en el actual contexto deben estar, más que nunca, en primera línea de actuación en el ámbito público, sirviendo con objetividad e imparcialidad al interés general y a los ciudadanos en el desarrollo de sus funciones.

En los últimos años, las restricciones a la incorporación de efectivos de nuevo ingreso impuesta por el legislador presupuestario en las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado ha provocado que servicios tan fundamentales como la gestión de los cementerios municipales o la prestación de los servicios sociales estén *de facto* soportando los peores momentos de su historia, al no considerar el legislador como sectores prioritarios en las entidades locales más que a los Cuerpos de Policía Local, los Servicios de Extinción de Incendios y los “cuerpos destinados al control de la legalidad y eficiencia en la asignación de los recursos públicos”; en éste último caso, y dado que se trata de un concepto jurídico indeterminado, corresponderá a cada Administración Pública la determinación de los mismos.

A título ilustrativo de la aplicación práctica de los contenidos de las normas de racionalización de los gastos de personal, pondremos el caso del Ayuntamiento de Vigo, el cual procedió a la adopción, por parte del órgano municipal competente<sup>40</sup>, del correspondiente acuerdo determinando la tipología de plazas susceptibles de encuadrarse en el indicado concepto jurídico indeterminado contemplado en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, y que se concretan en:

- Funcionarios/as con habilitación de carácter nacional (Subescalas de Secretaría, Intervención-Tesorería y Secretaría-Intervención).
- Técnicos de Administración General (ramas jurídica y económica).
- Técnicos de Administración Especial (Economistas, Letrados, Asesores Jurídicos)
- Técnicos medios de gestión.
- Técnicos medios de relaciones laborales.

39 Sería muy positivo en este aspecto que el legislador estatal aprobase el sistema de carrera horizontal previsto en el artículo 17 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, pendiente a la fecha de desarrollo normativo.

40 Junta de Gobierno Local, ex artículo 127.1, apartados g) y h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

- Técnicos medios de servicios económicos.

La LPGE 2013 continúa con la senda de la austeridad y contención de gasto público en materia de personal en la cual, como hemos apuntado, ha venido caminando el legislador en los últimos 4 años.

Fundamentalmente, conserva esta norma una clara tendencia hacia la necesaria racionalización de los gastos de personal y la limitación a la hora de la incorporación de nuevos efectivos al servicio del sector público; tendencia que se materializa en los aspectos siguientes:

Límites a la incorporación de personal de nuevo ingreso:

Establece la ley que a lo largo del año 2014 no se procederá a la incorporación de nuevo personal, salvo el que pueda derivarse de la ejecución de procesos selectivos correspondientes a Ofertas de Empleo Público de ejercicios anteriores.

Dicha limitación alcanza a las plazas incursas en los procesos de consolidación de empleo previstos en la disposición transitoria cuarta del Estatuto Básico del Empleado Público.

Respetando, en todo caso, las disponibilidades presupuestarias del Capítulo I de los correspondientes presupuestos de gastos, la limitación contenida en el apartado anterior no será de aplicación, en el ámbito de la Administración Local, a los siguientes sectores, en los que la tasa de reposición se fijará hasta un máximo del 10 por ciento:

- a) Plazas encuadradas en los cuerpos de Policía Local.
- b) Plazas encuadradas en las funciones relativas al control de la asignación eficiente de los recursos públicos; en las funciones de asesoramiento jurídico y en la gestión de los recursos públicos.
- c) Plazas correspondientes al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios.

En el supuesto de las plazas correspondientes al personal de la policía local y personal de los servicios de extinción de incendios y salvamento, se podrá alcanzar el cien por cien de la tasa de reposición de efectivos, siempre que se trate de Entidades locales que cumplan o no superen los límites que fije la legislación reguladora de las Haciendas locales o, en su caso, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, en materia de autorización de operaciones de endeudamiento.

Además, deberán cumplir el principio de estabilidad a que se refiere el artículo 11.4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, tanto en la liquidación del presupuesto del ejercicio inmediato anterior como en el presupuesto vigente.

En relación con este último, los respectivos Plenos de las Entidades locales deberán aprobar un plan económico financiero en el que se incluya la medida a la que se refiere la presente norma y se ponga de manifiesto que, igualmente, se da cumplimiento al citado principio de estabilidad presupuestaria, lo cual deberá ser acreditado ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previamente a la aprobación de la convocatoria de plazas.

### Procedimiento de cálculo de la tasa de reposición de efectivos:

La LPGE 2014 establece que para calcular la tasa de reposición de efectivos, el porcentaje máximo a que se refiere el apartado anterior se aplicará sobre la diferencia resultante entre el número de empleados fijos que, durante el ejercicio presupuestario de 2013, dejaron de prestar servicios en cada uno de los sectores, ámbitos, cuerpos o categorías, previstos en el apartado anterior y el número de empleados fijos que se hubieran incorporado en los mismos en el referido ejercicio, por cualquier causa, excepto los procedentes de ofertas de empleo público, o reingresado desde situaciones que no conlleven la reserva de puestos de trabajo.

A estos efectos, se computarán los ceses en la prestación de servicios por jubilación, retiro, fallecimiento, renuncia, declaración en situación de excedencia sin reserva de puesto de trabajo, pérdida de la condición de funcionario de carrera o la extinción del contrato de trabajo o en cualquier otra situación administrativa que no suponga la reserva de puesto de trabajo o la percepción de retribuciones con cargo a la Administración en la que se cesa.

No computarán dentro del límite máximo de plazas derivado de la tasa de reposición de efectivos, aquellas plazas que se convoquen para su provisión mediante procesos de promoción interna<sup>41</sup>.

### Alzamiento de la interdicción legal de realización de aportaciones a planes de pensiones y seguros colectivos que cubran la contingencia de jubilación en determinadas circunstancias:

Según lo establecido en el artículo 21, durante el ejercicio 2014, las Administraciones, entidades y sociedades a que se refiere el apartado Uno del mismo podrán realizar aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivos que incluyan la cobertura de la contingencia de jubilación, siempre que no se produzca incremento de la masa salarial de la administración de referencia y siempre que los citados planes o contratos de seguro hubiesen sido suscritos con anterioridad al 31 de diciembre de 2011.

En el presente supuesto, y desde una perspectiva práctica, en numerosas entidades locales que disponían de planes de previsión social de sus empleados/as públicos —derivada generalmente de la negociación colectiva— se generó el problema de que la eliminación de las dotaciones presupuestarias destinadas al efecto en el Capítulo I durante el ejercicio económico 2013 impidió la recuperación del sistema de aportaciones a dichos planes, toda vez que la consignación ex novo de cuantías presupuestarias destinadas a tal finalidad tras haber sido eliminadas de los Presupuestos Locales podría suponer la vulneración de los principios establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

### Limitaciones legales al incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público:

Mantiene la Ley, en la línea de los anteriores ejercicios económicos, la interdicción legal del incremento de las retribuciones del personal al servicio del sector público, tanto de los funcionarios públicos como del personal laboral, conservando, eso sí, el devengo legal y

41 Por primera vez la LPGE precisa y aclara la inclusión de la promoción interna en el cálculo de la tasa de reposición de efectivos, aspecto que sin duda había generado gran controversia en la aprobación y gestión de las ofertas de empleo público en las entidades locales. Tal previsión se mantiene en el proyecto de LPGE para el ejercicio económico 2015.

consiguiente derecho a la percepción de dos pagas extraordinarias al año, a percibir en los meses de diciembre y junio de cada año.

#### Limitaciones a la incorporación de personal funcionario interino o laboral temporal:

En este caso, el legislador supedita la posibilidad del recurso a dichos nombramientos a la previa determinación de los sectores y servicios que se consideren prioritarios dentro de cada organización.

Como ejemplo práctico de la realidad cotidiana en el marco de las actividades de planificación y gestión de recursos humanos, el Ayuntamiento de Vigo, en aras a garantizar la legalidad de los nombramientos de dicho personal de carácter no permanente, procedió a acordar expresamente, por parte del órgano municipal competente, la determinación de sectores y servicios prioritarios a través de una serie de instrucciones o criterios internos de gestión.

Dicho instrumento responde a una serie de objetivos en la gestión de recursos humanos que se concretan en:

- Consecución de la máxima eficiencia en la prestación de los servicios públicos.
- Determinación de sectores prioritarios dentro de la organización: atendiendo a os criterios legales contemplados en la LRSAL, al sistema de ejercicio de competencias impropias contemplado en la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, y a las potestades públicas de planificación y autoorganización legalmente atribuidas a las entidades locales por el artículo 4 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.
- Contención de gastos en materia de personal y asignación eficiente de los recursos públicos: al contemplar medidas reguladoras y límites máximos tanto a las dotaciones presupuestarias como a la gestión de las mismas.
- Cumplimiento del marco legal vigente desde las ópticas de la publicidad y la transparencia.

Tales sectores de carácter prevalente se han categorizado en:

- Servicios cuyo ámbito funcional se corresponde con el listado de competencias propias de los ayuntamientos, contemplado en la nueva redacción del artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.
- Servicios que incidan directamente dentro del ámbito de los servicios obligatorios contemplados en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.
- Fuera del listado competencial contemplado en la ley, y dentro del actual marco legal de restricción en el ejercicio de las competencias municipales, se establece expresamente que únicamente podrán ser reforzados aquellos servicios internos o centrales, de carácter transversal, cuya actividad permanente resulte imprescindible para el adecuado funcionamiento interno de los órganos de gobierno, gestión económica y tributaria municipal, tecnologías de la información y comunicación (TICs); ejercicio de funciones

reservadas a funcionarios con habilitación de carácter nacional y/u órganos directivos municipales, determinados expresa y taxativamente en el texto literal del acuerdo.

- El recurso al personal funcionario interino —o, de ser el caso, laboral temporal— se realizará únicamente en casos excepcionales y para cubrir necesidades urgentes e inaplazables, restringiéndose a los sectores, funciones y categorías profesionales indicados anteriormente como prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales. El nombramiento de dicho personal deberá contener, inexcusablemente, la necesaria justificación del responsable del servicio o unidad solicitante, junto con el análisis de grado de incidencia en el Capítulo I de gastos de los correspondientes Presupuestos Municipales.
- Los criterios de gestión interna adoptados contemplan la posibilidad de determinación de otros sectores o servicios de carácter prioritario dentro de la organización municipal, siempre en tanto las Administraciones Públicas competentes —previa la tramitación legal que proceda— autoricen el ejercicio de competencias distintas de las propias o el ejercicio de competencias delegadas, en los términos de lo previsto en el marco legal vigente y siempre que se acredite el cumplimiento de los requisitos previstos en este.
- Por lo que respecta al ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas, la Instrucción 1/2014, de la Intervención General Municipal del Ayuntamiento de Vigo, recoge la aplicación de lo dispuesto en el artículo 3.3 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, que dispone que no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias:
  - a) La continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos.
  - b) La continuidad de la actividad de fomento ya establecida en ejercicios anteriores.
  - c) La modificación de la reglamentación de los servicios o de sus modalidades cuando non lleve consigo la realización de nuevas actividades prestacionales.

De este modo, la seguridad jurídica en la motivación de la necesidad de incorporación temporal de nuevos efectivos goza de una garantía fundamental, como es la previa identificación y detección de necesidades y prioridades, en respuesta a lo establecido por el legislador presupuestario, y en aras a lograr la máxima eficiencia en la gestión de los recursos públicos dentro de un contexto de necesaria restricción.

No obstante lo anterior, sería mucho más garantista el establecimiento de una regulación detallada sobre estos aspectos por parte del legislador estatal en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio económico, con el objetivo de establecer, con arreglo al principio de eficiencia, las oportunas prioridades en la gestión de los recursos públicos, así como de homogeneizar criterios para el ámbito de la siempre olvidada Administración Local.

### 3 Conclusiones

A lo largo del presente artículo hemos desgranado los motivos que han generado la crisis económica en el ámbito europeo, cuya profunda incidencia en el sector público a nivel

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

general —y especialmente en el ámbito local— continúa a la fecha actual, marcando y aco-tando la actuación del legislador hacia la necesaria racionalización de las Administraciones Públicas.

En un contexto en el cual la sociedad civil demanda con la máxima urgencia una total reforma de las dinámicas de funcionamiento de los gestores públicos, aparejada a la profesionalización del personal eventual, a la garantía de la objetividad e imparcialidad de los empleados públicos, y al establecimiento e implantación definitivos de una serie importante de principios éticos en la gestión pública, entendemos que constituye un punto de partida esencial la mejora en la gestión de los recursos humanos, tanto desde una óptica estratégica —que permita obtener más rendimiento y profesionalidad con menos efectivos, así como formar en la cultura de la mejora personal y profesional continua del empleado/a, logrando también su satisfacción en la prestación del servicio y en el desarrollo de su trabajo diario— como desde la óptica de la gestión cotidiana —mejorando los sistemas de movilidad interdepartamental e implantando la cultura de la simplificación administrativa, de la evaluación y exigencia del rendimiento profesional, y de la definición de objetivos realistas, que permitan evitar la creencia de que con más efectivos seremos más eficientes—.

En idéntico sentido, resulta imprescindible que los agentes sociales tomen conciencia de la necesidad de profesionalización de sus representantes en el actual contexto, en su condición de empleados públicos, con el fin de que el ajuste de los procedimientos de negociación colectiva se realice de manera acorde a los principios establecidos en el marco legal definido por el EBEP, y se produzca la tan necesaria reorientación de la interlocución social, realizando la misma desde una perspectiva de colaboración en lugar de la histórica y tradicional confrontación concurrente en este ámbito.

El ámbito local constituye un excelente campo de trabajo en el cual desarrollar la actividad administrativa diaria con el horizonte del cambio cultural interno que toda organización pública necesita —más todavía, si cabe, en la actual situación— para recordar, cada día, la misión y finalidad de la misma: el servicio a la sociedad con plena objetividad y sometimiento a la Ley y al Derecho, desde el marco constitucional del Estado social y democrático de Derecho en el cual tenemos la fortuna de vivir.

## 4 Bibliografía

BOLTAINA BOSCH, X., en “El personal laboral de las Corporaciones Locales después del Estatuto Básico del empleado público”. Editado por la Diputación Provincial de Barcelona, octubre de 2010. Depósito legal S.1251-2010.

SÁNCHEZ DOMÍNGUEZ, M.A, y GARCÍA QUERO, F., en “Crisis económicas y cambio institucional en España: de la gran Depresión a la crisis de 2008”. Documentos de trabajo de la Universidad de Granada, FEG-WP N.º 02/11, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

ALMONACID LAMELAS, V. en “El escenario competencial tras la LRSAL: problemas —y posibles soluciones— del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales”. Revista de Derecho Local, febrero de 2014.

ORTEGA, E. y PEÑALOSA, J., en "Claves de la crisis económica española y retos para crecer en la UEM". Documentos ocasionales. N.º 1201. Banco de España. Eurosistema.

Informe trimestral de la economía española. Boletín Económico del Banco de España, Enero 2014.

PARADA VÁZQUEZ, R., en "Derecho del empleo público. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público". Editorial Marcial Pons, Madrid, 2007.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., en "Competencias municipales "distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo". INAP, "La Administración al día", estudios y comentarios. Fecha: 20/03/2014.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., en "Impacto del anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local sobre la "cartera de servicios", la organización y el empleo público de los entes locales (afectación a las plantillas)". Ponencia presentada en el Seminario sobre relaciones colectivas organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona, 29 de noviembre de 2012 ([www.cemical.diba.cat](http://www.cemical.diba.cat)).

MORENO SERRANO, B., en EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS: "Las 10 claves de la reforma local", Editorial LA LEY, grupo WOLTERS KLUIVERT ([www.revistas.laley.es](http://www.revistas.laley.es)).

"Guía práctica sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Fundación Democracia y Gobierno Local. Febrero de 2014 ([www.gobierno-local.org](http://www.gobierno-local.org)).

Documentación sobre la Estrategia Europa 2020 y actuaciones en el ámbito de la Unión Europea disponible en:  
[http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm) y  
[http://ec.europa.eu/spain/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/spain/index_es.htm)

Documentación sobre la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) disponible en  
[http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html)

Documentación relativa al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015 disponible en [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Textos legales disponibles en la web [www.boe.es](http://www.boe.es)

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate



A fusión de concellos, con  
especial referencia a Galicia

## La fusión de ayuntamientos, con especial referencia a Galicia

The merger of municipalities,  
with special reference to Galicia

47  
Regap

ALEJANDRO DE DIEGO GÓMEZ

Secretario de Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional  
Secretario del Ayuntamiento de Avión - Ourense (Galicia, España)  
diegogomez@avogacia.org

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

**Resumo:** *Falar de fusión de concellos pode e debe facerse desde dous puntos de vista. Por un lado a parte teórica, referida á regulación legal tras a nova redacción do artigo 13 da Lei 7/1985, reguladora das bases do réxime local coas modificacións introducidas pola Lei 27/2013, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, e aproveitando o feito o ano pasado na única fusión real dos últimos 46 anos en Galicia como foi a de Oza dos Ríos e Cesuras. E por outro lado, desde un punto de vista práctico, aínda que é verdade que máis hipotético que real, no que trato de aplicar a miña proposta xeral a Galicia mediante a formación duns ámbitos territoriais de prestación de servizos públicos, como punto de partida para ir cara a unha fusión que dei en chamar “non traumática” de Concellos.*

**Palabras clave:** *concello, municipio, fusión, administración local, corporación local, racionalización, sostibilidade, planta local, ámbito territorial, servizo público.*

**Resumen:** *Hablar de fusión de Ayuntamientos puede y debe hacerse desde dos puntos de vista. Por un lado la parte teórica, referida a la regulación legal tras la nueva redacción del artículo 13 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local con las modificaciones introducidas por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, y aprovechando lo hecho el año pasado en la única fusión real de los últimos 46 años en Galicia como fue la de Oza dos Ríos y Cesuras. Y por otro lado desde un punto de vista práctico, aunque es verdad que más hipotético que real, en el que trato de aplicar mi propuesta general a Galicia mediante la formación de unos ámbitos territoriales de prestación de servicios públicos, como punto de partida para ir hacia una fusión que he dado en llamar “no traumática” de Ayuntamientos.*

**Palabras clave:** *ayuntamiento, municipio, fusión, administración local, corporación local, racionalización, sostenibilidad, planta local, ámbito territorial, servicio público.*

**Abstract:** *Talking about municipal merger can and should be address from two perspectives. On the theoretical side, based on the legal regulation after new wording of Article 13 of Law 7/1985 Regulating Local System as amended by Law 27/2013, about Rationalization and Sustainability of Local Government and taking Oza dos Rios as Cesuras as*

*an example of the only real municipal merger carried out in Galicia in the past 46 years. On the other hand from a practical point of view, although more hypothetical than real, I try to apply my general proposal to Galicia based on the establishment of territorial areas for the provision of public services that will serve as the starting point for a merger what we have called "Non traumatic" for municipalities.*

**Key words:** *municipality, local councils, city councils, merger, local government, local authority, rationalization, sustainability, territorial scope, public service.*

**Índice:** *1 La fusión de Ayuntamientos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. 1.1 Antecedentes. 1.2 La nueva regulación de las fusiones. 1.3 Expediente de fusión de Ayuntamientos. 1.4 Novedades. 1.4.1 El Convenio de Fusión. 1.4.2 El Órgano de Gobierno del nuevo Municipio. 1.4.3 Nueva mayoría para la aprobación de las fusiones. 1.4.4 La fusión como sanción por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. 1.5 Breve comparativa con Europa. 1.5.1 Reestructuraciones hechas en Europa. 1.5.2 El caso español. 1.6 Reflexión final sobre la fusión de Ayuntamientos. 2 Especial referencia a Galicia. 2.1 Galicia, modelo de Ayuntamientos fusionados. 2.2 La fusión de Ayuntamientos en Galicia. 2.2.1 Introducción. 2.2.2 La propuesta del Gobierno. 2.2.3 Mi propuesta de fusión de Ayuntamientos. 2.2.4 Marco legal. 2.2.5 Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios en Galicia. 2.2.6 Reacciones a los procesos de fusión de Ayuntamientos. 3 Bibliografía.*

## 1 La fusión de Ayuntamientos en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Antes de entrar en el estudio de cualquier propuesta sobre fusión de Ayuntamientos es necesario conocer qué normativa las regula y qué concepción tiene de ellas la legislación aplicable. De ahí que sea necesario estudiar la nueva regulación dada tras la redacción del artículo 13 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local introducida por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y poner todo ello en relación con las demás normas directamente aplicables.

Vivimos en un país salpicado de pequeños, en algunos casos diminutos, Ayuntamientos, que son absolutamente incapaces, en su mayor parte, de hacer frente a los servicios básicos que demanda la población, y mucho menos a los retos de futuro. Ante esto la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se decanta por mantener el actual sistema de fusiones voluntarias, con algunos cambios normativos, e introduciendo medidas incentivadoras.

### 1.1 Antecedentes

Hasta la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local nuestra legislación ha vivido de espaldas a la fusión de Ayuntamientos. Mientras nuestros socios europeos acometían su reestructuración del sistema local fusionando gran parte de sus municipios, en España, durante el proceso constituyente, nadie se acordó de los Ayuntamientos al regular la nueva organización territorial del Estado. Y esto ha venido sucediendo hasta nuestros días, pues ni siquiera contamos aún con una auténtica legislación sobre financiación local, no se están teniendo en cuenta en los planes de liquidez, concebidos únicamente para las Comunidades Autónomas (a excepción de los planes de pago a proveedores) y la legislación recientemente aprobada pasa por mantener su estructura decimonónica.

Y es que los números españoles son impresionantes: según el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, a día de hoy existen un total de 8.119 municipios de los que tan sólo 145 cuentan con más de 50.000 habitantes, es decir escasamente un 1,78% del total, mientras que 4.873, lo que supone nada menos que el 60%, tienen menos de 1.000 habitantes, de los cuales 3.787 no llegan a 500 habitantes y de éstos 1.040 ni siquiera a 100. A lo que hay que sumar 3.721 entidades de ámbito territorial inferior al municipio, 1.024 mancomunidades, 3 entes metropolitanos, 81 comarcas, 38 provincias de régimen común y 3 de régimen foral, así como 11 islas con 4 Consejos Insulares y 7 Cabildos, 1.194 organismos autónomos, 58 entidades públicas empresariales, 1.505 sociedades mercantiles, además de consorcios, agrupaciones, etc., etc. Es decir, estamos ante una situación absolutamente insostenible, sobre todo si tenemos en cuenta que el Consejo de Europa, en su estudio elaborado sobre el volumen mínimo de población de un municipio para que sus prestaciones no sean gravosas para sus residentes y para que alcancen un nivel óptimo de calidad, considera, en resumen, que:

- A partir de 10.400 habitantes las finanzas municipales podrían estar saneadas. Pues bien, en España sólo habría 738 Ayuntamientos por encima de esa población, es decir, únicamente el 9% de los municipios españoles responderían a esa premisa comunitaria. ¿Quizás sea esta una de las claves, entre otras, de la actual situación económica en la que se encuentran nuestras corporaciones locales?, pues 6.825 de ellas, el 84% del total, ni siquiera llegan a la mitad de esa cifra, y de ellas casi 5.000 no llegan ni al 10% de ese umbral poblacional. Y aun así el ejercicio de 2013 se cerró, en cifras del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, con una desviación del objetivo de déficit en positivo ya que los Ayuntamientos tenían marcado el equilibrio presupuestario y acabaron con un superávit del 0,41%, mientras que las Comunidades Autónomas se desviaron en negativo alcanzando el 1,54 sobre el 1,30 previsto y el Estado casi triplicó esa desviación negativa, ya que supuso el 4,33 sobre el 3,80 previsto. Y no ha sido casual, ya que hasta el primer semestre de 2014 el déficit del conjunto de los tres niveles de Administración Pública existentes en España, que ascendía al 98,9% del PIB, suponía que el 86,4% correspondía a la Administración Central del Estado, el 22,3% a las Comunidades Autónomas y tan sólo el 4,1% a la Administración Local, según los datos sobre déficit excesivo facilitados por el Banco de España.
- A partir de 11.600 vecinos podría haber una correcta planificación urbana. Esto nos lleva a una conclusión similar a la premisa anterior, pues menos del 8% del total de los Ayuntamientos españoles cumplen o superan ese mínimo, de ahí que tengamos también un déficit en cuanto a la aprobación de planes de urbanismo que regulen el desarrollo de los distintos núcleos de población, en ocasiones absolutamente desordenado por cuestiones de proximidad a ciudades, grandes núcleos o lugares estratégicos, suponiendo con ello, también una falta de recaudación municipal por este concepto.
- A partir de 8.200 residentes podrían estar garantizados los servicios sociales. Pues bien, este límite mínimo no lo alcanzan 7.241 de los 8.119 Ayuntamientos que hay en España, es decir, más del 89%, ¿y con estos mimbres queremos tener un Estado del bienestar?, pues no podemos olvidar que el 84% de los municipios españoles ni siquiera llega a los 5.000 habitantes. Aunque una vez aprobada la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en España los servicios sociales a que se refiere el Consejo de Europa dejan de estar en el ámbito de los Ayuntamientos

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

pasando a ser de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas a partir de la fecha límite del 31 de diciembre de 2015, lo cual, ante la situación económica y financiera en que se encuentran, la imposibilidad de seguir acumulando déficit e incumpliendo el objetivo marcado y el aplazamiento sine die de su nuevo modelo de financiación puede hacer que asistamos a partir de esa fecha a un panorama poco esperanzador en este campo de los servicios sociales.

La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, hasta ahora, sólo le dedicaba a la fusión de Ayuntamientos un escueto apartado 3 del artículo 13, referido a la posibilidad de que el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, pudiera establecer medidas tendentes a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales, así como la referencia en cuanto a competencias y quórum para adopción de los acuerdos de los artículos 22, 47 y 123.

Con algo más de detalle que la Ley se regulaba la fusión de Ayuntamientos en el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio, y en el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, pero siempre referida a casos de necesidad o conveniencia económica, administrativa o de capacidad de gestión de asuntos públicos locales, debiendo cumplirse alguno de los siguientes requisitos:

- Que los Ayuntamientos a fusionarse carecieran de recursos suficientes para atender separadamente los servicios mínimos exigidos por la Ley.
- Que como consecuencia del desarrollo urbanístico se confundiesen sus núcleos urbanos.
- Que existieran notorios motivos de necesidad o conveniencia económica o administrativa. En la práctica este último aspecto permitiría ampliar el número de posibilidades, siempre que quedasen convenientemente acreditadas en el expediente de tramitación.

## 1.2 La nueva regulación de las fusiones

La regulación introducida por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, acaba con esos supuestos estableciendo que los municipios colindantes dentro de la misma provincia y con independencia de su población podrán acordar su fusión mediante convenio con la única limitación de que el resultante no podrá segregarse hasta transcurridos diez años. Es decir, ya no se establece condición previa alguna para que dos o más Ayuntamientos puedan fusionarse entre sí, salvo que sean colindantes y pertenezcan a la misma provincia y además, frente al laconismo anterior, ahora la nueva regulación recoge una serie de medidas encaminadas a fomentar esa fusión entre Ayuntamientos. Así al municipio resultante le será de aplicación lo siguiente:

- a. El coeficiente de ponderación que resulte de aplicación de acuerdo con la distribución de la participación del municipio en los tributos del Estado, regulada en el artículo

- 124.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, se incrementará en 0,10.
- b. El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda en ningún caso podrá ser inferior al más elevado de los valores previos que tuvieran cada municipio por separado antes de la fusión, de acuerdo con el mismo artículo 124.1 de la Ley de Haciendas Locales.
  - c. Su financiación mínima será la suma de las financiaciones mínimas que tuviera cada municipio por separado antes de la fusión.
  - d. De la aplicación de las reglas contenidas en las letras anteriores no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior al que resulte de lo dispuesto en el artículo 123 del citado texto refundido de la ley Reguladora de las Haciendas Locales.
  - e. Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, corresponden a los municipios que se fusionen y que se derivan de la reforma del Impuesto sobre Actividades Económicas actualizadas en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004, así como la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias, actualizada en los mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.
  - f. Queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos de los previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que le corresponda por razón de su aumento poblacional. A lo cual, permítaseme el comentario, no le veo ningún sentido. Por una parte porque no hay límite temporal, que parecería lo lógico, es decir, está claro que al nuevo Ayuntamiento resultante de la fusión no se le puede pedir que desde el minuto uno preste los servicios a que tiene obligación por el nuevo número de habitantes, pero que no los preste nunca no tiene ningún sentido, porque entonces ¿para qué la fusión?
  - g. Durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión tendrá preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia. Este plazo podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El problema que surge con la regulación establecida sobre fusiones es el carácter voluntario de las mismas. Esto no es novedoso, es precisamente el sistema que había vigente en España hasta ahora, pues ninguna legislación, ni central ni autonómica, ha recogido las fusiones obligatorias, y el fracaso de esta medida queda patente en el desarrollo de nuestro municipalismo moderno que incluso ha hecho que a partir de la restauración democrática de los Ayuntamientos estos aumenten en lugar de disminuir. De hecho han seguido produciéndose segregaciones cuyos expedientes se habían iniciado antes de la aprobación de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad, asistiendo a la creación de nuevos Ayuntamientos, incluso con menos de 1.000 habitantes. Se introduce, sin embargo, una diferencia con el sistema vigente hasta ahora que son los incentivos a la fusión que quedan reflejados anteriormente, y que tampoco es algo novedoso en el derecho comparado. Así un sistema de fusiones

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

voluntarias e incentivadas ya lo puso en marcha Francia en 1971 para intentar reducir sus más de 36.000 entes locales, lo cual fue un auténtico fracaso del que quizás deberíamos aprender. En cualquier caso esta no fue la primera opción del Gobierno, pues inicialmente tenía previstas las fusiones ordenadas y obligatorias de los pequeños Ayuntamientos, pero fueron las protestas desde las Alcaldías, las presiones desde las Federaciones de Municipios y el rechazo absoluto de otros grupos políticos, fundamentalmente del principal partido de la oposición, los que hicieron que este asunto desapareciera de los sucesivos borradores del proyecto de Ley. Incluso el que fue sometido a informe del Consejo de Estado no contenía ninguna regulación específica sobre las fusiones de Ayuntamientos, que no aparecen, con la redacción actual, hasta el texto aprobado por el Consejo de Ministros y remitido definitivamente al Congreso de los Diputados para su tramitación, habiendo acabado finalmente en Ley.

### 1.3 El expediente de fusión de Ayuntamientos

No existe una guía a seguir en materia de la tramitación de un expediente de fusión de Ayuntamientos. No obstante, y sin perjuicio de los requisitos específicos que pudiera establecer cada Comunidad Autónoma en base a su competencia legislativa al respecto, siguiendo lo dispuesto en el Art. 9 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, así como en los arts. 10, 12 y 13 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio, todo ello en concordancia con lo dispuesto en el art. 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local con la nueva redacción introducida por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, podemos establecer el siguiente esquema básico del expediente de fusión de Ayuntamientos:

- El expediente se iniciará por acuerdo de los respectivos Ayuntamientos mediante la aprobación del convenio de fusión por mayoría simple de cada uno de los plenos de los municipios a fusionar, con el contenido que luego se dirá.
- Los acuerdos de aprobación de ese convenio de fusión se someterán a información pública por plazo no inferior a treinta días.
- Finalizado el período de información pública, los Ayuntamientos adoptarán nuevo acuerdo, con la misma mayoría que en el acuerdo de iniciación, en el que se resolverá sobre la procedencia de la alteración y, en su caso, sobre las reclamaciones presentadas.
- Si los acuerdos fueran favorables a la fusión se elevará el expediente al órgano competente de la Comunidad Autónoma que, con su informe, lo remitirá para dictamen al Consejo de Estado o al órgano consultivo superior del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, si existiese, así como se solicitará informe de la Administración que ejerza la tutela financiera. Simultáneamente a la petición de ése dictamen se dará conocimiento a la Administración General del Estado de las características y datos principales del expediente sometido a dicho dictamen.

- En todos los expedientes sobre fusión de Ayuntamientos la resolución definitiva se hará mediante Decreto aprobado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente, que en ningún caso podrá suponer la alteración de los límites provinciales.
- Las resoluciones definitivas se publicarán en el Boletín Oficial del Estado y en los Boletines Oficiales de la Comunidad Autónoma y de la provincia respectiva.
- Una vez ejecutada la resolución, deberá darse traslado a la Administración del Estado, a los efectos del Registro Estatal de Entidades locales. Por su parte, la Dirección General de Administración Local dará conocimiento al Registro Central de Cartografía de las inscripciones de nuevas Entidades locales, de la cancelación de inscripción por supresión de Entidades locales, así como de las modificaciones registrales que sean consecuencia de la alteración de términos municipales una vez practicadas en dicho Registro de Entidades Locales.

Una vez terminado el proceso de fusión, la Diputación provincial correspondiente, en colaboración con la Comunidad Autónoma respectiva, coordinará y supervisará la integración de los servicios resultantes de tal proceso.

## 1.4 Novedades

### 1.4.1 El Convenio de Fusión

Una de las novedades que introduce la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, es la figura del llamado «*convenio de fusión*», que sin embargo no se regula expresamente en ningún artículo. Por ello, de la lectura de la nueva redacción del artículo 13 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en concordancia con el artículo 14 del Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.690/1986, de 11 de julio, se deriva que, fundamentalmente y entre otras cuestiones, debería contener las siguientes:

- El nombre del nuevo municipio y la capitalidad del mismo.
- El plano de los términos municipales que van a fusionarse, con señalamiento, en su caso, de los nuevos límites o línea divisoria del nuevo municipio. Para ello deberá solicitarse del Instituto Geográfico Nacional certificación de la información contenida en el Registro Central de Cartografía relativa a las líneas límite jurisdiccionales que constituyan el perímetro de los municipios a fusionar.
- Documento en el que se hagan constar, en su caso, los distintos tratamientos urbanísticos según los planes vigentes en los hasta ahora Ayuntamientos separados, fórmulas de coordinación de los distintos instrumentos, posibilidades de integración y coordinación de las distintas normativas, propuestas de solución transitoria y compromiso de elaboración de unas normas urbanísticas propias del nuevo municipio.
- Estipulaciones jurídicas y económicas que se proponen, entre las que deberán figurar las fórmulas de administración de bienes y gestión de servicios. Deberá incluir una me-

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

moria con las distintas formas de gestión vigentes hasta la fecha, duración pendiente de los respectivos contratos, convenios, concesiones, etc. y fórmulas o propuestas de inclusión o modificación de esos instrumentos o, en su caso, de coordinación entre las distintas figuras que han de convivir hasta la extinción de su vigencia.

- Las medidas de redimensionamiento de los Ayuntamientos fusionados para la adecuación de sus estructuras organizativas, inmobiliarias, de personal y de recursos resultantes de la nueva situación.
- El funcionamiento, en su caso, de todos o algunos de los municipios fusionados como forma de organización desconcentrada, sin personalidad jurídica, para lo que habrá de acreditarse que esta opción resulta la más eficiente de acuerdo con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- La forma de liquidar las deudas o créditos contraídos por cada municipio. A este respecto, y para el caso de que uno o varios estuviesen en situación de déficit, debería establecerse la integración de las obligaciones, bienes y derechos patrimoniales que se consideren liquidables en un fondo sin personalidad jurídica y con contabilidad separada, así como la designación de un liquidador al que le correspondería la liquidación del mismo, lo que se llevaría a cabo durante los cinco años siguientes desde la adopción del convenio de fusión sin perjuicio de los posibles derechos que puedan corresponder a los acreedores.
- Documentación sobre la solvencia del nuevo Ayuntamiento. Deberá incorporarse al expediente una memoria justificativa en la que se constate que la fusión no merma la solvencia de los municipios a fusionar en perjuicio de sus acreedores.
- Subrogación en derechos y obligaciones. Deberá hacerse constar que el nuevo Ayuntamiento se subroga en todos los derechos y obligaciones de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse. En este sentido, las hipotecas, deudas u otros créditos contraídos por los antiguos municipios serán liquidados por el nuevo de acuerdo con la normativa legal vigente.
- Cualesquiera otras cuestiones que convengan a los municipios afectados respecto a obligaciones, derechos e intereses de cada uno.

En todo caso el convenio de fusión, como documento integrante del mismo o como anexo, deberá incorporar un Informe motivado sobre la necesidad o conveniencia de la fusión. Se trataría de la redacción de un documento en el que se plasme una breve historia de cada uno de los municipios afectados, su trayectoria, evolución demográfica y otros aspectos destacables hasta ahora en solitario para continuar con las relaciones de todo tipo, lazos y vínculos existentes entre todos los llamados a la fusión, haciendo mención expresa de la extensión total de su nueva superficie, núcleos de población, etc.

Vista la documentación elaborada para la fusión de los Ayuntamientos de Oza dos Ríos y Cesuras (AC) nos da una idea clara del esquema concreto de ese informe, que podría ser el siguiente:

1. Consideraciones geográficas y demográficas de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse:
  - 1.1. Consideraciones de orden geográficas.
  - 1.2. Consideraciones de orden demográficas.
    - 1.2.1. Análisis poblacional de cada uno de los Ayuntamientos a fusionarse.
  - 1.3. Nuevo escenario poblacional.
2. Ventajas en la prestación de servicios:
  - 2.1. Incremento de los ingresos:
    - 2.1.1. Incremento de los ingresos patrimoniales.
    - 2.1.2. Incremento de tributos propios.
    - 2.1.3. Incremento en la participación en los tributos del Estado tanto por aumento de la población como por aplicación de las medidas contenidas en el artículo 13.4 de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
    - 2.1.4. Incremento, igualmente, en la participación de la Comunidad Autónoma correspondiente, tanto por aumento de la población como por las medidas de fomento de fusión que, en su caso, tuviera establecidas.
    - 2.1.5. Posible incremento de subvenciones.
    - 2.1.6. Incremento de otros ingresos.
  - 2.2. Racionalización y mayor eficacia en el gasto:
    - 2.2.1. Incidencia en los gastos de personal.
    - 2.2.2. Incidencia en los gastos corporativos, de representación y asignaciones políticas.
    - 2.2.3. Incidencia sobre los gastos corrientes en bienes y servicios.
    - 2.2.4. Gastos de capital.
    - 2.2.5. Operaciones financieras y situación global de la deuda.
  - 2.3. Mantenimiento de los servicios municipales existentes:
    - 2.3.1. Debe realizarse un estudio de todos y cada uno de los servicios que se están prestando individualmente por cada uno de los Ayuntamientos y su proyección para su prestación conjunta una vez fusionados, todo ello bajo la fórmula prevista en el artículo 116 *ter.* de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

2.3.2. Posibilidad de encomienda de asunción de la prestación de servicios por la Diputación Provincial correspondiente, al amparo de lo establecido en el artículo 26.2 de la citada Ley 27/2013.

2.4. Implementación de nuevos servicios municipales:

2.4.1. Posibilidad, o previsión para cuando se den las circunstancias, de solicitar la delegación de competencias a la Comunidad Autónoma en favor del nuevo Ayuntamiento, así como para la prestación de las llamadas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, en el marco de la regulación al efecto contenida en la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

2.4.2. En caso contrario se plasmará el acogimiento del nuevo Ayuntamiento a la prerrogativa contenida en el artículo 13.4.f) de la citada Ley.

2.5. Incidencia de las medidas específicas de fomento:

2.5.1. Para el supuesto de que la Comunidad Autónoma correspondiente hubiese establecido medidas de fomento a las fusiones municipales o que el Estado haya desarrollado el apartado 3 del artículo 13 de la Ley 27/2013, se indicará la previsión de la incidencia que esas medidas pudieran tener en el nuevo Ayuntamiento resultante.

2.5.2. En todo caso, relación detallada y motivada de las necesidades o carencias en infraestructuras, equipamientos, dotaciones, etc. que sea necesario acometer y para cuya financiación se solicite ayuda al Estado, Comunidad Autónoma y/o Diputación Provincial.

2.6. Ventajas estratégicas de la fusión:

2.6.1. Breve descripción de las ventajas que, en definitiva, se pueden conseguir con la fusión en comparación con la situación previa de cada Ayuntamiento por separado.

Además, el nuevo municipio aprobará un nuevo presupuesto para el ejercicio siguiente al de la adopción del convenio de fusión.

#### 1.4.2 El Órgano de Gobierno del nuevo Municipio

Otra de las novedades que se introduce es la composición del órgano de gobierno del nuevo municipio, en cuya regulación, a mi juicio, se ha pecado de cierto temor a las protestas que pudieran venir desde el mundo local, ya que estará constituido por la suma de los concejales de los Ayuntamientos fusionados. Y aunque está previsto que dicha composición sea transitoria lo cierto es que durará todo lo que quede de mandato hasta las siguientes elecciones locales. Hasta ahora el Reglamento de Población y Demarcación de las Entidades Locales establecía que en caso de fusión de dos o más municipios limítrofes cesaban todos los alcaldes y concejales, debiendo designarse una Comisión Gestora por la Diputación Provincial o, en su caso, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, integrada por un número de Vocales Gestores igual al que correspondiese de concejales según la

población total resultante del nuevo municipio. Las designaciones se efectuarían entre los concejales cesados y en favor de los que obtuvieron mayores cocientes en las elecciones municipales, siguiendo para ello el sistema D'Hont, según lo dispuesto en el artículo 180 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en concordancia con el 163,1, lo cual parece mucho más razonable que mantener a todos los electos. Pongamos por caso que al principio del mandato dos o tres Ayuntamientos de 2.000 habitantes se fusionan entre sí. Con la legislación que había hasta ahora se nombrarían a los 11 ó 13 vocales gestores, respectivamente, que hubiesen obtenido mayores cocientes en las elecciones en sus respectivas circunscripciones, que parece lo lógico. Pero con esta nueva regulación se constituiría un Pleno compuesto por 22 ó 33 concejales, según el caso, cuando la población equivalente para semejante composición sería la de Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes y no de hasta 6.000 como los de este ejemplo. Y como digo, si se produce al principio del mandato se mantendría semejante órgano de gobierno absolutamente desproporcionado durante toda la legislatura.

Y curiosamente, lo que no se regula en ninguna parte es quién será el Alcalde, porque lo que es evidente es que no pueden ser todos los de los Ayuntamientos fusionados, y la elección por un órgano tan desproporcionado puede tener como consecuencia que su composición no se corresponda realmente con el nivel de representatividad que debería ostentar cada Grupo Municipal, y si se me apura cada concejal. Es decir, por culpa de esa falta de valentía en esta regulación se puede generar un problema de unas dimensiones y repercusiones mucho mayores que si se siguiera con la actual, mucho más lógica y que no trae consigo problemas ni de interpretación, ni de aplicación, ni de representatividad.

#### 1.4.3 Nueva mayoría para la aprobación de las fusiones

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local exigía en su redacción original la mayoría cualificada de dos tercios del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones afectadas. Esto cambió con motivo de la entrada en vigor de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, rebajando ese quórum a la mayoría absoluta del número legal de miembros de las Corporaciones afectadas. Y con la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local se mantiene esta mayoría para la creación y supresión de municipios y para la alteración de términos municipales, como hasta ahora, pero excluyendo expresamente los acuerdos sobre fusión de Ayuntamientos, que según el nuevo apartado 6 del artículo 13 serán por mayoría simple de cada uno de los Plenos de los municipios fusionados. Es evidente que esta modificación va en la línea de favorecer las fusiones de Ayuntamientos, aunque desde mi perspectiva creo que no va en la dirección correcta. No porque se rebaje el quórum va a haber más fusiones cuando se trata de un asunto de suficiente calado, trascendencia e importancia como para que se siguiera exigiendo la mayoría absoluta, como se hace para figuras tan afines como la creación y supresión de municipios o la alteración de términos municipales. O como se da para supuestos como la aprobación de la delimitación del término municipal, la alteración del nombre o la capitalidad del municipio, para los que, si no se trata de una fusión, se exige mayoría absoluta y si se trata de esta, mayoría simple, lo cual parece algo rebuscado, engorroso y difícil de asimilar jurídicamente, por cuanto el objeto y la trascendencia de los acuerdos es la misma.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Toda esta regulación de las fusiones que hace la nueva Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local rezuma, a mi juicio, bastante desconocimiento de la realidad local. Precisamente la mayoría simple para la aprobación de las fusiones, lejos de fomentarlas como pretende puede ser un elemento distorsionador. Una fusión de Ayuntamientos no es nada fácil y muchas veces trae consigo procedimientos largos, duros y problemáticos. Intentar que por una mayoría simple, y por lo tanto casi desde la imposición de un grupo, se puedan llevar a cabo no es más que provocar, con toda seguridad, un aluvión de recursos contra la misma así como abrir heridas en la convivencia de los vecinos afectados. Una fusión, desde mi punto de vista, debe ir precedida de una negociación y los acuerdos que se adopten deben ser el colofón de un proceso de consenso o, como mínimo, de una mayoría cualificada, que haga que se produzca de una forma natural y sin repercutir en dicha convivencia. Por ello creo que el mejor sistema es ir hacia unas fusiones programadas, bajo criterios de verdadera «racionalización» y «sostenibilidad», y por lo tanto obligatorias, con el consiguiente proceso transitorio que lleve consigo la implantación de ámbitos territoriales para la prestación de servicios, de forma que se puedan comprobar sus efectos antes de que se produzcan realmente, haciendo que al final devengan de una forma natural y por lo tanto no se consideren ni impuestas ni traumáticas.

#### 1.4.4 La fusión como sanción por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria

Sin perjuicio de todo lo expuesto anteriormente, y como contraposición a ese carácter de incentivación y voluntariedad de las fusiones de Ayuntamientos, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, incorpora un nuevo artículo 116 bis que establece que cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, y adicionalmente a lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberán incluir, entre otras, una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

Es evidente que esta vuelve a ser una muestra más del desconocimiento de la Administración Local por parte de los redactores de esta nueva Ley, porque algo tan importante y trascendente como es una fusión de Ayuntamientos no puede incluirse como una medida por incumplimiento de un plan de ajuste y además de una forma tan inconexa y sin sentido.

El apartado 2, letra f) del citado artículo 116 bis de la nueva redacción de la Ley de Bases de Régimen Local habla de esa propuesta de fusión que, lógicamente, tendrá que ser con un Ayuntamiento colindante de la misma provincia para no contradecir la regulación general contenida en el artículo 13, pero sin concreción alguna, porque si ese tercer Ayuntamiento afectado cumple perfectamente con el objetivo de estabilidad presupuestaria, ¿por qué va a tener que verse inmerso en un proceso de fusión con un Ayuntamiento incumplidor?, ¿tiene la posibilidad, dentro de su autonomía local, de negarse a tal proceso, sobre todo teniendo en cuenta el carácter voluntario establecido por la propia Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local?. Evidentemente sí. Y en el supuesto de que ningún Ayuntamiento limítrofe de la misma provincia esté dispuesto a fusionarse voluntariamente con ese Ayuntamiento incumplidor, y por lo tanto no pueda presentar ni siquiera un proyecto de convenio de fusión ¿qué le va a suceder a este?. La solución, desde mi punto de

vista, es tan absurda como la misma norma, y no será otra que aplicar *literalmente* esta, es decir: al Ayuntamiento incumplidor con el objetivo de estabilidad presupuestaria le bastará con presentar una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia (*este precepto no habla del convenio de fusión*), sin necesidad alguna de presentar también la conformidad o disconformidad de este ni de llevar a cabo ningún trámite más para dicha fusión. Es decir, en realidad no se trataría más que de un paripé. Cualquier otra cosa contravendría el carácter voluntario de las fusiones establecido en el artículo 13 de la misma Ley así como con el principio de autonomía municipal del resto de Ayuntamientos afectados.

Y si lo anterior resulta sorprendente, la cosa no acaba aquí. La nueva disposición adicional decimosexta, introducida por esta Ley 27/2013, establece que, excepcionalmente, cuando el Pleno de la Corporación Local no alcanzara, en una primera votación, la mayoría necesaria para la adopción de acuerdos prevista en esa Ley, la Junta de Gobierno Local tendrá competencia para aprobar, entre otros, los planes económico-financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste a los que se refiere la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Es decir, si en aplicación del artículo 116 bis, apartado 2, letra f), un Ayuntamiento incumplidor con el objetivo de estabilidad presupuestaria presenta un plan económico-financiero en el que se incluye una propuesta de fusión con un municipio colindante y no obtiene el respaldo del Pleno de la Corporación, en virtud de esta disposición adicional podrá ser aprobado por la Junta de Gobierno Local. Ya no estamos ni siquiera ante la discusión de si es acertada o no la mayoría simple introducida por la nueva regulación de la Ley de Bases de Régimen Local para aprobar un convenio de fusión entre Ayuntamientos o es mejor una mayoría cualificada, sino que, incluso, podría aprobarse por una Junta de Gobierno Local. Y si estamos ante un mero paripé, como expuse en el párrafo anterior, no tendría mayores consecuencias más allá del propio absurdo, pero ¿qué pasaría si efectivamente el Ayuntamiento limítrofe está dispuesto a fusionarse con el incumplidor y por lo tanto el proceso va adelante?, ¿se podría iniciar un expediente de la envergadura, la trascendencia y la importancia como es una fusión de Ayuntamientos con el simple acuerdo de una Junta de Gobierno Local?

Sinceramente insisto en que en toda esta materia no sólo existe un desconocimiento absoluto sobre ella de los redactores de esta nueva norma sino que se denota un auténtico desinterés por esta figura y el convencimiento de que no va a ser algo frecuentemente utilizado. Lo cual sigue condenando a todos los microayuntamientos existentes en este país a seguir en su condición de tal, y lo más grave, a sus vecinos a seguir privados de unos servicios que de otra manera tendrían garantizados y generalizados para toda la población, así como desviándose del general proceder de la mayor parte de nuestros socios europeos, tal y como expongo brevemente en el punto siguiente.

## 1.5 Breve comparativa con Europa

### 1.5.1 Reestructuraciones hechas en Europa

No pretendo hacer aquí un tratado sobre el sistema local europeo sino que, para que se entienda mejor nuestra situación, lo que intento es hacer una foto fija de la Administración Local con que cuentan nuestros socios europeos para comprobar qué han hecho ellos y qué nos falta por hacer a nosotros.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Para empezar la gran mayoría de países de Europa acometieron las fusiones de sus Ayuntamientos en la segunda mitad del siglo XX, reduciendo sus entes locales en más del 62% de media, aunque en algunos de ellos se superó hasta el 80%, así:

- Alemania hizo una profunda reforma de su mapa local entre 1960 y 1978, en la entonces República Federal, pasando de 24.371 municipios (de los que 10.760 tenían menos de 500 habitantes) a 8.514, con una población media de entre 5.000 y 6.000 habitantes.
- Dinamarca durante la década de los 70 redujo a una quinta parte el número de sus municipios, pasando de 1.387 a 285, ninguno con menos de 1.000 habitantes. Y en 2007 los redujo aún más, y por lo tanto con mayor población cada uno, pasando a los 98 actuales.
- Grecia pasó en 1998 de 5.343 a 1.034 y después, en 2010, en aplicación del «*Plan Kallikrates*», eliminó todos los de menos de 10.000 habitantes, reduciéndolos a 325.
- Italia acordó la fusión de sus localidades con menos de 1.000 habitantes de manera que casí 2.000 Ayuntamientos (y hasta 36 provincias) podrían desaparecer.
- Portugal acometió una drástica reducción ya en 1836, pasando de sus más de 800 municipios a tan sólo 308, de los que sólo unos 40 tienen menos de 5.000 habitantes.
- Suecia inició su proceso de reforma del mundo local, constituido por 2.281 entidades, en 1952, continuando después en el decenio 1962-1973 para terminar en las actuales 286.
- Otros casos similares se produjeron en Bélgica, que siguiendo un procedimiento de fusiones obligatorias pasó de 2.269 a 586 municipios; Holanda, que pasó de 1.014 a 647; Austria, de 3.999 a 2.301; Noruega, de 744 a 439; Bulgaria, de 2.178 a 255; Chequia, de 11.051 a 6.196; Islandia, de 7.200 a 76; o Letonia, de 500 a 118.
- Incluso el Reino Unido, mediante complejas reformas realizadas durante el bienio 1974-1975, pasó de 1.549 a 484 entidades locales.

Sin embargo no todos los países europeos realizaron una política activa de fusiones de Ayuntamientos:

- Finlandia es el único de los países escandinavos que no ha optado por ellas, manteniendo unos municipios muy pequeños en los que la mayoría de los servicios son prestados por organismos supramunicipales de carácter técnico, tipo mancomunidades, seguramente condicionado por su propia orografía, compuesta por una multitud de pequeñas islas e islotes. Recientemente estos organismos han sido criticados por la duplicidad de costes administrativos que generan, lo que ha llevado al gobierno finlandés a reconsiderar el modelo.
- Francia supone el ejemplo de reforma fracasada. Cuenta con más de 36.000 municipios e intentó su reducción en 1971 pero sin mucho éxito, consecuencia del carácter voluntario, aunque incentivado, de la Ley, tal y como recoge la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. No obstante

se ha reabierto el debate en el país vecino por las crecientes críticas a este sistema municipal tan fragmentado, proponiendo abrir el camino hacia las fusiones, empezando por las regiones, que en dos meses y en un procedimiento relámpago han pasado de 22 a 14.

### 1.5.2 El caso español

En España podemos referenciar el origen del municipalismo actual en la Constitución de Cádiz de 1812, que configuró un régimen uniforme y general para todo el territorio nacional similar al francés aunque menos radical, ya que el artículo 310 estableció que «se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberlo en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas». De ahí nacieron las dos fórmulas existentes hoy en día: la que liga al Ayuntamiento con la existencia de un núcleo de población, siendo ésta la más extendida y general en todo el país, y la que lo hace con un territorio, incluyendo bajo su jurisdicción a todos los núcleos que estén dentro del mismo, siendo sus máximos exponentes Galicia y Asturias.

No se sabe a ciencia cierta cuántos Ayuntamientos surgieron de la Constitución de 1812, no realizándose el primer censo oficial que toma al municipio como unidad de información hasta 1842, indicando la existencia entonces de 11.271. Sin embargo tres años después, como consecuencia de la aplicación de Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos, de 8 de enero de 1845, ya se extinguieron 1.916 municipios. Y en el Siglo XX, por la aplicación de la Ley sobre Modificación Parcial del Régimen Local, de 23 de julio de 1966, se extinguieron otros 1.247. En consecuencia, el número de municipios se redujo en España desde mediados del siglo XIX hasta mediados del XX en casi un 30%, e incluso se llegó hasta los 8.022 en 1980, por lo que está claro que las fusiones no son ajenas a nuestra historia, todo lo contrario, incluso el proyecto de bases para la Ley Orgánica Municipal de 1906 incidía en la obligación de alcanzar, ya entonces, los 2.000 habitantes, estableciendo la incorporación de aquellos municipios que no tuvieran esa población a los más próximos y prohibiendo la constitución de nuevas entidades locales por debajo de ese umbral. Y en 1960 la Dirección General de Administración Local encomendó a los Gobernadores Civiles estudiar posibles fusiones e incorporaciones. Sin embargo es a partir de la restauración democrática de los Ayuntamientos cuando se invierte la tendencia, así a partir de 1980 se produce un progresivo aumento hasta alcanzar la cifra de los 8.119 a día de hoy, suponiendo un mapa municipal atomizado en palabras de la propia Exposición de Motivos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

## 1.6 Reflexión final sobre la fusión de Ayuntamientos

Este tema de la fusión de Ayuntamientos no es nuevo ahora, por mor de la crisis que estamos padeciendo y de las exigencias de Bruselas de adelgazar el aparato de nuestra Administración Pública. Ya en 1990 el Comité de las Regiones de la Unión Europea advertía en un informe, al referirse a la situación de España que: *“Es responsabilidad primaria de las Comunidades Autónomas la política de fomentar fusiones o agrupaciones de municipios, o incluso reordenar coactivamente el mapa municipal; pero hasta ahora se limitaron a estimular tímidamente la constitución de mancomunidades de asociación voluntaria”*.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / el debate

Sin embargo, como dije al principio, nuestra legislación ha vivido de espaldas a la figura de la fusión y lo sigue haciendo a pesar de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ya que, aunque introduce incentivos sin embargo el proceso sigue siendo voluntario, lo que decaerá lógicamente en ineficaz, por una parte por su dilación en el tiempo y por otra porque las posibles uniones que haya lo serán por afinidad o empatía y no por principios de ordenación y racionalización, sobre los cuales tampoco introduce ningún elemento de fomento, sino que estos son tan sólo de carácter económico. Pero el colmo se produce precisamente con esta Ley, ya que durante 2013 se dio la primera fusión en los últimos 32 años, la de los Ayuntamientos de Cesuras y Oza dos Ríos, en la provincia de A Coruña, y sin embargo no se va a ver beneficiada por ninguna de las medidas contenidas en la nueva norma porque nadie se acordó de ella, cuando, al no encontrarse definitivamente aprobada por estar recurridos sus acuerdos de fusión ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, podría perfectamente haberse previsto una Disposición Transitoria que contemplase el derecho a obtener esos beneficios a todas aquellas fusiones de Ayuntamientos que, iniciadas, aún no estuvieran declaradas en firme, ya que sólo había una.

## 2 Especial referencia a Galicia

De un tiempo a esta parte estamos asistiendo a la revitalización de un asunto antiguo y latente como es la fusión de Ayuntamientos, y en este caso se produce como consecuencia de la situación de crisis económica que estamos viviendo y ante la necesidad imperiosa de ahorro. Y para ello se están dando muchas ideas y acudiendo a viejas fórmulas que, a mi juicio, ya han sido superadas.

Bajo el paraguas que me dan los más de 30 años de experiencia como Secretario de Administración Local trato de aportar mi granito de arena a esta situación con lo que creo que podría ser el camino que nos lleve a esa fusión a través de un sistema no traumático, aunque, evidentemente, tampoco voluntario, referido, en el presente trabajo, específicamente a Galicia.

La fusión de Ayuntamientos en Galicia se puede abordar desde dos puntos de vista. Uno es el que se nos viene a todos a la cabeza al oír hablar de este asunto como es la unión de dos o más Ayuntamientos para la formación de uno nuevo de mayor entidad pero hay otro punto de vista seguramente sorprendente e inadvertido como tal incluso entre los políticos y profesionales de la Administración Local como es la propia planta municipal gallega donde desde cada Ayuntamiento se administra una pluralidad de entidades de población, funcionando en la práctica como un Ayuntamiento fusionado, pues de esto y no de otra cosa es de lo que se trata.

En este trabajo voy a referirme a ambos puntos de vista, empezando, precisamente, por este último.

### 2.1 Galicia, modelo de Ayuntamientos fusionados

En España hay dos concepciones distintas de municipios: aquella más extendida según la cual cada pueblo tiene su propio Ayuntamiento, aunque con las peculiaridades también

corrientes de las llamadas pedanías, y aquella otra propia de Galicia, y también de Asturias, en la cual lo que define al municipio es su territorio de forma que todas las unidades de población que entren dentro del mismo término municipal pertenecerán a un único Ayuntamiento.

Según el Instituto Nacional de Estadística, Galicia cuenta con 314 Ayuntamientos con una media de población, quitando las 7 ciudades para evitar las distorsiones que generan en los números finales, de 5.778 habitantes, muy por encima de los 2.767 de media que tiene España descontando las capitales de provincia y ciudades de más de 50.000 habitantes, mientras que la vecina Castilla y León con 240.000 habitantes menos que Galicia cuenta con 2.249 Ayuntamientos con una media, sin las ciudades, de 627 habitantes cada uno, precisamente por ser la mayor exponente del sistema de un pueblo, un Ayuntamiento, debiendo destacar que no es en Galicia donde, por término medio, se dan los Ayuntamientos más pequeños, siendo la sexta Comunidad de España en habitantes por municipio.

Descendiendo a cifras reales y no proporcionales, el 64% de los Ayuntamientos gallegos no llegan a 5.000 habitantes, no existiendo ninguno a 31 de diciembre de 2013 con más de 40.000, excepto las 7 ciudades, siendo 19 los que se encuentran entre los 18.000 y los 40.000 mientras que con menos de 1.000 hay 24. De las ciudades la más poblada es Vigo con 296.479 habitantes y la menos Ferrol con 71.232. A partir de aquí el siguiente Ayuntamiento con mayor número de habitantes es Narón (AC) ya con 39.450, seguido de Vilagarcía de Arousa (PO) con 37.741, mientras que los de menor población son Chandrexa de Queixa (OU) con 560, Larouco (OU) con 557, Beade (OU) con 465, A Teixeira (OU) con 406 y Negueira de Muñiz (LU) con 217.

En cuanto a la distribución poblacional, según el Instituto Galego de Estatística, Galicia cuenta con 30.196 entidades singulares, siendo estas las constituidas por las edificaciones o viviendas que no pueden incluirse en el concepto de núcleo, que se recoge a continuación, lo que supone casi el 49% del total nacional, de las cuales 10.246 pueden considerarse precisamente núcleos de población, definidos estos como el conjunto de al menos diez edificaciones que estén formando calles, plazas y otras vías urbanas, pudiendo ser menos siempre que la población que habite las mismas supere los 50 habitantes, suponiendo el 37,6% de los españoles, organizados en 3.772 parroquias, que son una división administrativa o censal que existe en numerosos países y que tiene su origen en las parroquias eclesiásticas, estando reconocidas en Galicia como entidades colectivas de población inferiores al Ayuntamiento. Y no voy a decir, ni mucho menos, que si las provincias gallegas pertenecieran a Castilla y León todas sus entidades singulares serían Ayuntamientos, ni siquiera todos sus núcleos de población, pero lo que sí es seguro es que las que son perfectamente homologables con cualquier municipio son precisamente las parroquias, que tienen un núcleo principal y otras entidades de población de forma muy similar a las capitales municipales y pedanías del resto del país. Pues bien, si se aplicasen aquí los criterios generales de la actual planta municipal española, especialmente los de la Comunidad vecina, esto supondría multiplicar al menos por 10 el actual número de Ayuntamientos gallegos.

Si nos detenemos en los núcleos de población efectivamente existentes veremos que 1 de cada 5 Ayuntamientos en Galicia tiene entre 10 y 20 núcleos mientras que casi 4 de cada 10 tiene entre 20 y 40, organizados entre 5 y 10 parroquias, donde está encuadrado casi el 40%, siendo Vigo, con 292, el que cuenta con el mayor número de núcleos de población,

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local: la debate

seguido de A Estrada (PO) con 154, Santiago de Compostela (AC) con 145 y Carballo (AC) con 140, mientras que Beade (OU), Ferrol (AC), Moeche (AC), Negueira de Muñiz (LU), Val do Dubra (AC) y O Valadouro (LU) con 2, y Burela (LU), A Illa de Arousa (PO), Meira (LU), Mondariz-Balneario (PO), Rábade (LU) y O Vicedo (LU) con 1 cada uno son los que menos tienen.

En cuanto al número de parroquias es Lugo con 54, seguido de A Estrada (PO) con 51, Sarria (LU) con 49 y Lalín (PO) con 48 los Ayuntamientos que cuentan con el mayor número de ellas, mientras que Beade (OU), Corcubión (AC), O Grove (PO), Meira (LU), Melón (OU), Pontedevea (OU), Soutomaior (PO) y Vilar de Santos (OU) con 2, y A Arnoia (OU), A Illa de Arousa (PO), Burela (LU), Mondariz-Balneario (PO), Pontecesures (PO) y Rábade (LU) con 1 cada uno son los que menos tienen.

En cuanto a la extensión de los términos municipales en Galicia por regla general son pequeños en las provincias atlánticas, aumentando significativamente algunos de ellos de cara al interior en la de Pontevedra. También son relativamente pequeños en la de Ourense, creciendo más cara al este de la misma, siendo Lugo quien tiene los Ayuntamientos más extensos, sobre todo en el interior, descendiendo su extensión según más hacia la costa. La Comunidad tiene una superficie total de 29.574,8 km<sup>2</sup> lo que nos daría una media aritmética de 94,2 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, aunque en realidad el 57% tiene menos de 90 km<sup>2</sup>, teniendo 1 de cada 4 entre 30 y 60, siendo el término municipal más extenso de Galicia A Fonsagrada (LU), nada menos que con 438,5 km<sup>2</sup>, seguido de Vilalba (LU) con 379,4, Lugo con 329,8, Lalín (PO) con 326,8 y Quiroga (LU) con 317, mientras que los términos municipales más pequeños son los de Pontedevea (OU) con 9,9, Burela (LU) con 7,8, a Illa de Arousa (PO) con 6,9, Pontecesures (PO) con 6,7, Corcubión (AC) con 6,5, Beade (OU) con 6,4, Rábade (LU) con 5,2 y Mondariz-Balneario (PO) con 2,3.

Sé que tantos datos no hacen fácil ni amable su comprensión pero son absolutamente imprescindibles para entender cuál es el actual mapa de planta local gallego y así poder asimilar y analizar más fácilmente cuáles son las soluciones que se proponen. Por ello, y para enfocar aún más esa foto fija, voy a detallar algunos de esos aspectos por provincias:

- **A Coruña:** La media de población de los Ayuntamientos coruñeses, quitando las 3 ciudades, ronda los 8.000 habitantes, un 39% por encima de la media gallega, aunque en realidad casi el 40% están entre los 4.000 y los 8.000, por lo que no puede decirse que sea una provincia de Ayuntamientos grandes, ya que si bien no tiene ninguno con menos de 1.000 habitantes tampoco los hay entre 40.000 y 50.000, siendo el mayor, después de las 3 ciudades el de Narón con 39.450 habitantes, estando los 5 siguientes más grandes en torno a los 30.000 y entre estos y el grupo de los 8.000 habitantes sólo hay 17 (18,3% del total), mientras que con menos de 4.000 habitantes hay 29 (31,2% del total). Es decir, 7 de cada 10 ayuntamientos coruñeses tienen menos de 8.000 habitantes y sólo 8 de 90 (excluidas las 3 ciudades) tienen más de 20.000 habitantes.

En cuanto a la distribución poblacional, A Coruña cuenta con 10.474 entidades singulares (el 35% del total de la Comunidad), de las cuales 4.008 (el 39% del total gallego) pueden considerarse núcleos de población, por lo que sólo 4 de cada 10 entidades de esta provincia pueden considerarse como tales núcleos, organizados en 926 parroquias, que suponen 1 de cada 4 parroquias gallegas, por lo que la media por Ayuntamiento nos daría 112 unidades de población (un 16,7% por encima de la media gallega), de las cuales 43 serían consideradas núcleos (un 30% por encima de

la media), organizadas en unas 10 parroquias por municipio (2 menos de la media). Si nos detenemos en los núcleos de población como tales veremos que 1 de cada 3 Ayuntamientos coruñeses tiene entre 20 y 40 núcleos de población organizados entre 5 y 10 parroquias, lo que nos da idea de que es una de las provincias con mayor dispersión, siendo Santiago de Compostela el que cuenta con el mayor número de núcleos de población (145), seguido de Carballo con 140 y A Laracha con 132, mientras que Ferrol, Moeche y Val do Dubra con 2 cada uno son los que menos tienen. Y por lo que se refiere al número de parroquias vuelve a ser Santiago de Compostela, con 27, el que cuenta con el mayor número de ellas, seguido de Melide con 26 y el nuevo de Oza-Cesuras con 25, mientras que Ares, A Capela, Cerdido y Dodro con 3 y Corcubión con 2 son los que menos tienen.

Por último, en cuanto a los términos municipales de A Coruña, la provincia tiene una superficie total de 7.950,4 km<sup>2</sup>, casi el 27% del total de la Comunidad, lo que nos daría una media aritmética de 85,5 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, 8,7 km<sup>2</sup> menos de la media gallega, lo cual no se ajusta a la realidad ya que la principal horquilla va entre los 30 y los 105 km<sup>2</sup>, donde están el 62,3% de los Ayuntamientos, pero esto no nos da una idea muy exacta, pudiendo comprobar que entre 30 y 60 km<sup>2</sup> hay 23 municipios (1 de cada 4) y entre 60 y 90 otros 22 (también 1 de cada 4), siendo el término municipal más extenso el de As Pontes de García Rodríguez, con 249,4 km<sup>2</sup>, seguido del de Santiago de Compostela con 220 y el de Ortigueira con 210, situándose en el lado opuesto Mugardos con 12,8 y Corcubión, con 6,5.

Es decir, el Ayuntamiento medio coruñés tendría entre 4.000 y 8.000 habitantes, siendo uno de los más grandes de Galicia aunque también uno de los de mayor dispersión, distribuidos entre 20 y 40 núcleos de población que se organizan entre 5 y 10 parroquias, esparcidos entre 60 y 90 km<sup>2</sup> de término municipal, aproximadamente.

- **Lugo:** Es una provincia de Ayuntamientos pequeños. Así la media, quitando la capital provincial, ronda los 3.750 habitantes, un 35% por debajo de la media gallega. La realidad dice que el 82% tienen menos de 5.000 habitantes, siendo el tramo más poblado el comprendido entre los 1.000 y los 4.000 habitantes (67,2% del total), y precisamente 1 de cada 3 estaría entre los 2.000 y los 4.000, contando, a mayores, con 4 Ayuntamientos con menos de 800 habitantes: Triacastela (739), Muras (723), Ribeira de Piquín (609) y Negueira de Muñiz (217) y tan sólo con 2 entre los 15.000 y los 20.000 habitantes, siendo Monforte de Lemos el más grande, después de la capital, con 19.426 habitantes, seguido de Viveiro con 16.016 y ya de Vilalba con 14.980.

En cuanto a la distribución poblacional, Lugo cuenta con 9.784 entidades singulares (el 33% del total de la Comunidad), de las cuales 1.334 (el 13% del total gallego) pueden considerarse núcleos de población, por lo que una característica fundamental de esta provincia también es la dispersión de su población, organizada en 1.264 parroquias, que suponen 1 de cada 3 parroquias gallegas, por lo que la media por Ayuntamiento nos daría 146 unidades de población, (un 52% por encima de la media gallega), de las cuales 20 serían consideradas núcleos (un 40% por debajo de la media), organizadas en unas 19 parroquias por municipio (7 por encima de la media). Si nos detenemos en los núcleos de población como tales veremos que el 79% tienen entre 1 y 30 núcleos de población, siendo los más corrientes entre 1 y 20, organizados entre 5 y 15 parro-

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

quias, que es con las que cuentan el 35,8% de los Ayuntamientos lucenses, o bien más de 25, que son las que tienen también el 31,3%, siendo precisamente Lugo capital el que cuenta con el mayor número de núcleos de población (71), seguido de Vilalba con 68, mientras que Negueira de Muñiz y O Valadouro con 2, seguidos de Burela, Meira, Rábade y O Vicedo con 1, son los que menos tienen. Y por lo que se refiere al número de parroquias vuelve a ser la capital provincial, con 54, el Ayuntamiento que cuenta con el mayor número de ellas, seguido de Sarria con 49 y Palas de Rei con 43, mientras que Meira con 2, seguidos de Burela o Rábade con sólo 1, son los que menos tienen.

Por último, en cuanto a los términos municipales de Lugo una de sus características es que, por regla general, son grandes, aunque van disminuyendo según se van acercando a la costa. La provincia tiene una superficie total de 9.856,6 km<sup>2</sup> lo que nos daría una media aritmética de 147,1 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, siendo bastante aproximado con la realidad, ya que la tercera parte de los municipios lucenses tiene una superficie entre 105 y 150 Km<sup>2</sup>, teniendo el 61,2% del total una extensión superior a 120 km<sup>2</sup>, siendo el término municipal más extenso el de A Fonsagrada, nada menos que con 438,5 km<sup>2</sup>, seguido del de Vilalba, con 379,4, Lugo capital, con 329,8 o Quiroga, con 317,4, situándose en el lado opuesto Rábade, con 5,2, Burela, con 7,8 o ya el siguiente que es Meira, con 46,6.

Es decir, el Ayuntamiento medio lucense tendría entre 1.000 y 4.000 habitantes, distribuidos entre 1 y 30 núcleos de población que se organizan entre 5 y 15 parroquias, esparcidos en unos 120 km<sup>2</sup> de término municipal, aproximadamente, siendo la provincia con mayor dispersión poblacional.

- **Ourense:** Es una provincia de muchos Ayuntamientos y también pequeños. Así la media, quitando la capital provincial, ronda los 2.400 habitantes, un 58% por debajo de la media gallega. La realidad dice que, efectivamente, el 44,6% de los Ayuntamientos ourensanos tiene entre 1.000 y 2.000 habitantes y otro tanto similar se encuentra el tramo entre 2.000 y 4.000, con lo que el 87% tienen menos de esos 4.000 habitantes e incluso 1 de cada 5 ni siquiera llega a los 1.000, no contando con ninguno por encima de los 15.000, salvo la capital provincial, siendo Verín el más grande, después de Ourense, con 14.760 habitantes, seguido de O Carballiño con 14.355 y de O Barco de Valdeorras con 14.010. En cuanto a los menos poblados serían A Teixeira con 406, Beade con 465, Larouco con 557 o Chandrexa de Queixa con 560.

En cuanto a la distribución poblacional, Ourense cuenta con 3.690 entidades singulares (el 12% del total de la Comunidad), de las cuales 2.599 pueden considerarse núcleos de población (el 25% del total gallego), lo que supone el 70,4%, organizados en 916 parroquias, es decir un 25% del total gallego, por lo que la media por Ayuntamiento nos daría 40 unidades de población (un 58% por debajo de la media gallega), de las cuales 28 serían consideradas núcleos (un 15% por debajo de la media), organizadas en unas 10 parroquias por municipio (2 menos de la media). Si nos detenemos en los núcleos de población como tales veremos que el 76% tienen entre 10 y 40 núcleos de población, casi a partes iguales entre los tramos de 10 a 20, de 20 a 30 y de 30 a 40, organizados entre 5 y 10 parroquias, que es con las que cuentan el 43,5% de los Ayuntamientos ourensanos, siendo Celanova con 79 y Ourense capital con 77 quienes cuentan con mayor número de núcleos de población, mientras que Beade con 2, A Rúa con 4 o Larouco con 5 son los que menos tienen. Y por lo que se refiere al número de parroquias es Viana do Bolo con 35, seguido de A Veiga con 29

o Xinzo de Limia con 20 las que se encuentran a la cabeza, cerrando esta clasificación A Arnoia con 1 o Beade, Melón, Pontedevea y Vilar de Santos con 2 cada uno.

Por último, en cuanto a los términos municipales de Ourense una de sus características es que son más grandes cuanto más al este. Precisamente, la superficie provincial total es de 7.273,3 km<sup>2</sup> lo que nos daría una media aritmética de 79 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, mientras que la realidad nos dice que el 43,5% se encuentran entre los 15 y los 60 km<sup>2</sup>, siendo el término municipal más extenso el de A Veiga, con 290,5 km<sup>2</sup>, seguido del de Viana do Bolo con 270,4, Carballeda de Valdeorras con 222,7 o Laza con 215,9, situándose en el lado opuesto Beade con 6,4 km<sup>2</sup>, Pontedevea con 9,9 o Punxín ya con 17,1.

Es decir, el Ayuntamiento medio ourensano tendría entre 1.000 y 4.000 habitantes, siendo junto con los de Lugo los menos poblados de Galicia, distribuidos entre 1 y 40 núcleos de población que se organizan entre 5 y 10 parroquias, esparcidos en unos 60 km<sup>2</sup> de término municipal, aproximadamente, lo que le hace ser la provincia gallega con menos dispersión poblacional.

- **Pontevedra:** Tiene una gran diversidad de Ayuntamientos, aunque el 42% tienen entre 2.000 y 6.000 habitantes por debajo hay 5 con menos de 2.000 y 1 de ellos, Mondariz-Balneario, con menos de 1.000 (656). La media de población, quitando las 2 ciudades, ronda los 9.600 habitantes, un 66% por encima de la media gallega, por lo que es la provincia con Ayuntamientos más poblados, aunque hay mucha diferencia entre las 2 ciudades y el resto, así después de Vigo y Pontevedra, el siguiente es Vilagarcía de Arousa con 37.741 habitantes y entre los 20.000 y los 30.000 sólo hay 6. Como resumen decir que el 55% de los municipios pontevedreses tienen menos de 8.000 habitantes y solo el 15% (excluidas las ciudades) tienen más de 18.000 habitantes.

En cuanto a la distribución poblacional, Pontevedra cuenta con 6.248 entidades singulares (el 20% del total de la Comunidad), de las cuales 2.305 pueden considerarse núcleos de población (el 23% del total gallego), organizados en 666 parroquias, es decir un 18% del total gallego, por lo que la media por Ayuntamiento nos daría 100 unidades de población, prácticamente en la media gallega, de las cuales 37 serían consideradas núcleos (un 12% por encima de la media), organizadas en unas 10 parroquias por municipio (2 menos de la media comunitaria). Si nos detenemos en los núcleos de población como tales veremos que más de la mitad de los Ayuntamientos tienen menos de 30 núcleos organizados entre 5 y 10 parroquias, siendo Vigo, con 292, el que cuenta con el mayor número de núcleos de población, seguido de A Estrada con 154, Lalín con 126 y Pontevedra con 110, mientras que Vilaboia con 4, Vila-nova de Arousa con 3 y A Illa de Arousa y Mondariz-Balneario con 1 cada uno son los que menos tienen. Y por lo que se refiere al número de parroquias es A Estrada, con 51, el que cuenta con el mayor número de ellas, seguido de Lalín con 48 y Silleda con 33, mientras que O Grove y Soutomaior con 2 y A Illa de Arousa, Mondariz-Balneario y Pontecesures con 1 cada uno son los que menos tienen.

Por último, en cuanto a los términos municipales de Pontevedra, estos son más extensos cuanto más al interior y más pequeños cuanto más a la costa. La provincia tiene una superficie total de 4.494,6 km<sup>2</sup> lo que nos daría una media aritmética de 72,5 km<sup>2</sup> por Ayuntamiento, aunque en realidad entre 60 y 90 km<sup>2</sup> están el 32% mientras que el 48% tienen una superficie entre 15 y 60 km<sup>2</sup>, siendo el término municipal más extenso el de Lalín, con 326,8 km<sup>2</sup>, seguido de A Estrada con 280,8, Forcarei

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / el debate

con 168,4 y Silleda con 168, situándose en el lado opuesto A Illa de Arousa con 6,9, Pontecesures con 6,7 y Mondariz-Balneario con 2,3.

Es decir, el Ayuntamiento medio pontevedrés tendría entre 2.000 y 6.000 habitantes, distribuidos en unos 30 núcleos de población que se organizan entre 5 y 10 parroquias, esparcidos entre 15 y 60 km<sup>2</sup> de término municipal, aproximadamente.

Como colofón de todo lo expuesto podemos concluir, en general, que si nos atenemos a la media aritmética a nivel autonómico el Ayuntamiento medio gallego tendría una superficie de 94,2 km<sup>2</sup> y una población de 5.755 habitantes distribuidos en 96 unidades de población, de las cuales 33 serían consideradas núcleos, organizadas en 12 parroquias. Pues bien, estos números se acercan bastante a la realidad, pues sólo 87 Ayuntamientos gallegos, el 27,7% del total, estarían por debajo de todas esas premisas simultáneamente. Aunque si nos atenemos a las cifras reales y no promediadas veremos que el Ayuntamiento tipo gallego tiene menos de 5.000 habitantes, distribuidos entre 10 y 40 núcleos de población que se organizan entre 5 y 10 parroquias, esparcidos entre 30 y 90 km<sup>2</sup>, aproximadamente.

Por eso dije al principio que Galicia es un modelo de funcionamiento de Ayuntamientos fusionados pues desde 314 alcaldías se administran nada menos que 30.196 entidades de población de las cuales 10.246 pueden catalogarse como pueblos, villas e, incluso, ciudades.

Y aunque Galicia es el mayor exponente en España de este sistema, muy similar al existente en otros países como el vecino Portugal, sin embargo no es exclusivo de ella sino que también lo encontramos, fundamentalmente, en Asturias, por lo que no me resisto a hacer una muy breve referencia a esta Comunidad. Así, el Principado cuenta con 78 Concejos, que es la denominación con la que se conocen allí a los Ayuntamientos, con una media de población, quitando las ciudades de más de 50.000 habitantes, de 5.945 habitantes, muy por encima de los 2.767 de España, siendo similar, aunque algo superior, a los 5.778 de Galicia, distribuidos en 6.943 entidades singulares de las cuales 1.424 son núcleos de población, esparcidos por 10.603,57 km<sup>2</sup> de superficie total que tiene esa Comunidad, lo que nos da una media aritmética de 136 km<sup>2</sup> por Concejo, aunque 1 de cada 4 tiene una superficie mayor a los 200 km<sup>2</sup>. Y como digo todo ello se administra desde 78 alcaldías.

Por ello creo que sería muy interesante que las autoridades locales tanto de Galicia como de Asturias asumieran esa peculiaridad de estar al frente de modelos de Ayuntamientos fusionados, de lo que seguramente no son conscientes, y que esto se incorpore a las marcas de calidad de ambas Comunidades, que además de referirse a cuestiones promocionales también enseñen otra forma de administrar los intereses más cercanos a la población, desde otra concepción mucho más racional y sostenible que la actual planta municipal y que generaría un gran beneficio al resto del país si se hiciera la pedagogía oportuna.

## 2.2 La fusión de Ayuntamientos en Galicia

### 2.2.1 Introducción

34 años después de las primeras elecciones municipales tras la restauración democrática de los Ayuntamientos parece tiempo suficiente para plantearse hacia dónde debe encaminarse nuestra Administración Local, teniendo en cuenta que es la más cercana al ciudadano.

Hay fórmulas como pueden ser las de colaboración intermunicipal, las de agrupación o las mancomunidades que intentan resolver el problema, pero todas ellas suponen el mantenimiento de las actuales estructuras organizativas y el aumento de una nueva organización intermedia. En Galicia existen, según la página de la FEGAMP, un total de 35 mancomunidades que aglutinan a 221 Ayuntamientos, es decir, 7 de cada 10 municipios gallegos pertenecen a alguna mancomunidad, sin que hasta la fecha hayan dado el resultado ahora pretendido e invocado. La prueba de ello es que el debate sobre la fusión de Ayuntamientos en Galicia está hoy más vivo que hace unos años.

Otra opción por la que se han decantado algunas Comunidades Autónomas es la comarcalización y otras figuras afines, como en Cataluña o en Castilla y León, pero que no contemplan en ninguno de los casos la reducción de Ayuntamientos sino que suponen, con una estructura aún más burocratizada que las mancomunidades, la interposición de otro nivel intermedio de Administración, y por lo tanto, al igual que éstas, traen consigo mayor nivel de gasto público.

Frente a todas ellas el camino más lógico, y creo que inevitable, es la fusión de Ayuntamientos.

### 2.2.2 La propuesta del Gobierno

El Gobierno, tras unos primeros pasos titubeantes en los que había dejado caer la posibilidad de fusionar Ayuntamientos, no quiso abrir este debate, que se me antoja inevitable, materializando su propuesta a través de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que contiene una regulación basada fundamentalmente en el voluntarismo a través de incentivos económicos que pueden suponer algún caso aislado de fusión pero que no va a conseguir el objeto que debería perseguirse y mucho menos en un plazo razonable para ser efectivo, tal y como he expuesto más extensamente en la primera parte de este trabajo.

El Gobierno hace girar su filosofía en torno a criterios económicos, llevando la estabilidad presupuestaria y el equilibrio financiero hasta sus últimas consecuencias, hasta el punto de establecer una especie de tutela para los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes a favor de las Diputaciones Provinciales mediante un discutible sistema de coordinación. Pero es que en Galicia hay 292 Ayuntamientos en esas condiciones, el 93% del total, y en las provincias de Lugo y Ourense prácticamente el 100% pues sólo las capitales provinciales superan esos 20.000 habitantes.

### 2.2.3 Mi propuesta de fusión de Ayuntamientos

Yo formulo una propuesta que parte de la fusión de los pequeños Ayuntamientos para convertirlos en unas nuevas organizaciones en torno a los 5.000 habitantes, e incluso superiores donde sea posible aunque excepcionalmente también inferiores cuando la orografía, fundamentalmente, u otras circunstancias así lo aconsejen, mediante la agrupación bajo un mismo Ayuntamiento de todos aquellos que se encuentren en unas isócronas de tiempo de entre 15 ó 20 minutos con respecto a la capitalidad que se establezca. Para esto habría que tomar como base a las cabeceras de comarca y, aplicando esa ratio de tiempo, establecer el nuevo término municipal. Una vez hecho esto quedarán algunos Ayuntamientos fuera de

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

estas nuevas delimitaciones para los cuales habrá que determinar la capitalidad municipal en función de aquel o aquellos de mayor población o del que ya cuente con mayor número de servicios en marcha. Y si estudiamos el mapa comarcal gallego veremos que no es tan difícil establecer estos nuevos Ayuntamientos, pues aunque pudiera parecer que lo más espinoso sería determinar cuáles habrán de ser esos que no son cabecera sin embargo en la actualidad muchos de los que se encuentran alejados de estos centros de población o de sus respectivas capitalidades provinciales ya cuentan con un buen número de servicios públicos establecidos porque así se lo vienen demandando sus habitantes, precisamente por esa lejanía, y de los que, además, se suelen beneficiar los de los municipios colindantes que, en su mayor parte, pasarían a formar parte de este nuevo Ayuntamiento.

Lo primero que habrá que hacer es elaborar un mapa en el que consten los servicios que prestan todos y cada uno de los Ayuntamientos y, simultáneamente, otro mapa de planta en el que se delimiten los ámbitos territoriales para la prestación de los mismos. Elaborados ambos mapas debemos superponerlos de forma que comprobaremos cuántos servicios se están duplicando innecesaria e injustificadamente dentro de un mismo ámbito territorial, teniendo en cuenta que en la Administración Local las duplicidades se dan en horizontal, de unos Ayuntamientos con otros, y no en vertical, con otras Administraciones Públicas, como erróneamente considera la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad, y con ello establecer los mecanismos adecuados de corrección, de manera que se concentren esfuerzos y se optimicen recursos para poder dotar a todos de un mayor número de servicios sin aumento de la presión fiscal.

Al respecto resulta interesante traer a colación alguna de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas incluidas en su Informe 931/2011 y que ha venido reiterado en relación con la organización y configuración del sector público local:

*«La racionalización y la evolución del sector local hacia un modelo más eficaz y eficiente para el desempeño de las competencias que el ordenamiento jurídico otorga a las entidades locales, pasa por el 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 en especial, así como la persistente presencia de entidades que no prestan ningún servicio o que carecen de actividad y promoviendo, en su caso, fórmulas de agrupación de entidades para una mayor economía, eficacia y eficiencia en la prestación de servicios».*

#### 2.2.4 Marco legal

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local plantea la posibilidad de impulsar procesos de fusión de municipios. Sobre este asunto el Consejo de Estado, en su Dictamen 567/2013, de 26 de junio, emitido sobre el anteproyecto de dicha Ley durante su proceso de tramitación, afirmó que *“se ha afirmado que no cabe considerar que este mecanismo (la fusión de Ayuntamientos) sea contrario a la autonomía local, pues para que ésta pueda existir como tal se hace imprescindible contar con una planta municipal bien estructurada en la que, respetando su diversidad, los municipios se asienten sobre bases poblacionales y económicas sólidas, de manera que*

*puedan atender con eficiencia a las necesidades vecinales y desempeñar su función como uno de los factores básicos de cohesión social. A tal fin, cabe establecer una regulación que determine los supuestos en que procede acudir a esta vía como forma de garantizar una gestión adecuada y eficiente de los intereses municipales y los criterios que deben seguirse en el proceso de fusión”.*

Pero es necesario plantearse si la Constitución impone límites para el caso de que esas fusiones sean forzosas, al contrario del principio general recogido en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Y la respuesta es que no, la garantía constitucional de la autonomía local no constituye en sí misma un obstáculo insalvable a este proceso.

En cuanto al reparto de competencias, según el Tribunal Constitucional es al Estado al que le corresponde regular las bases del régimen local en virtud del título competencial sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas contenido en el artículo 149.1.18º de la Constitución, debiendo garantizar la existencia de una normativa básica común en todo el territorio nacional. Así, cabría que el Estado interviniese en este ámbito dictando un conjunto de normas básicas para fijar un mínimo común denominador en los criterios y procedimientos de fusión de municipios con el objetivo de garantizar un estándar esencial de garantía de la autonomía local. Esa hipotética norma básica estatal debería ser compatible con las reglas generales de reparto competencial y, en consecuencia, permitir el suficiente desarrollo y concreción por el legislador autonómico, que también sería competente para su ejecución. De hecho sería a los Legisladores autonómicos, en virtud de los diferentes títulos competenciales relacionados con el régimen local recogidos en los respectivos Estatutos de Autonomía, a quienes les correspondería tanto el desarrollo normativo como su ejecución. Así el artículo 148.1.2º de la Constitución incluye las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local entre las competencias asumibles por todas las Comunidades Autónomas.

Esta situación competencial, lejos de suponer un contratiempo más bien es una ventaja para la puesta en práctica de la propuesta de fusión ordenada, y por lo tanto forzosa. Así, correspondería al Estado dictar las normas básicas que habrían de respetarse en todo el territorio nacional, como denominador común a un proceso que, evidentemente, no puede ser igual en todas las Comunidades pero que tampoco puede dar lugar a 17 sistemas locales distintos, mediante el establecimiento de los estándares a cumplir, los procedimientos a llevar a cabo, etc. Y por su parte le correspondería a cada Comunidad Autónoma la elaboración de los mapas de competencias y de planta así como aprobar los ámbitos geográficos de actuación, toda vez que sería un procedimiento que debería estar muy pegado a la realidad para resultar exitoso y son estas Comunidades las que mejor conocen las particularidades, idiosincrasia, lazos comunes de unión, y en algunos casos de separación, de los distintos pueblos para su inclusión concreta en unos ámbitos o en otros para que resulte pacífica la fusión en la que, al final, debe acabar todo este proceso.

### 2.2.5 Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios en Galicia

En un primer acercamiento al establecimiento de los ámbitos territoriales para la prestación de servicios que, en definitiva, servirán para conformar el futuro nuevo Ayuntamiento

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

resultante del proceso de fusión, una vez estudiada la división comarcal de cada provincia gallega mi propuesta nos da un resultado que considero absolutamente razonable y con el que creo que estará todo el mundo de acuerdo, y es la desaparición de los municipios de menos de 3.000 habitantes, ya que al aplicar excepciones a la cifra de los 5.000 por razones orográficas, fundamentalmente, hace que haya algunas zonas en las que no es razonable, al menos en un primer paso, superar esa cifra de 3.000 habitantes. Pero aun así puede comprobarse en la Fig. 1 que sólo con esto se reducirá el número total de Ayuntamientos gallegos nada menos que en 146, más de un 46% sobre la cifra actual.

Ayuntamientos con menos de 3.000 habitantes existentes actualmente y que con mi propuesta de fusión dejarían de existir como tales:

< 250	250 a 500	501 a 1.000	1.001 a 3.000
0	3	21	122

Fig. 1

Donde se aumenta considerablemente el número de Ayuntamientos es en los que superan los 5.000 habitantes, según se aprecia en la Fig. 2, referida a la actual configuración de Ayuntamientos gallegos comparándola con la Fig. 3, que recoge la hipotética distribución según la nueva planta resultante de la fusión. Así entre esos 5.000 y los 8.000 se pasaría de los 44 actuales a 95, es decir, más del doble. Con todo lo anterior pasaríamos de casi un 64% que sobre el total de la actual división municipal gallega supone el peso de los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes a un 17% sobre el resultante de esta aproximación a cambio de aumentar el sector comprendido entre los 3.000 y los 8.000, de forma que se pasaría del actual 31% a un teórico 65%.

Actual reparto de Ayuntamientos gallegos entre 3.000 y 8.000 habitantes:

3.001 a 4.000	4.001 a 5.000	5.001 a 6.000	6.001 a 7.000	7.001 a 8.000
30	24	25	10	9

Fig. 2

Hipotética distribución según la nueva planta resultante de mi propuesta de fusión:

3.001 a 4.000	4.001 a 5.000	5.001 a 6.000	6.001 a 7.000	7.001 a 8.000
11	23	51	28	16

Fig. 3

Por lo que respecta al segmento de los de más de 8.000 habitantes mi propuesta no supone variación alguna, tal y como se recoge en la Fig. 4, pues no se trata de una propuesta para la consecución de fusiones estratégicas sino para la racionalización en general del

mapa de planta municipal de Galicia. Por lo tanto se mantienen los 70 Ayuntamientos que actualmente cuentan con más de 8.000 habitantes, aunque si hay un cambio sustancial en cuanto al peso que estos tienen sobre el total, pasando de suponer el 22% a representar el 35%, aproximadamente.

Ayuntamientos con más de 8.000 habitantes existentes actualmente y que se mantendrían con mi propuesta, salvo fusiones estratégicas que se pudieran dar entre algunos de ellos:

8.001 a 10.000	10.001 a 20.000	20.001 a 50.000	50.001 a 100.000	> 100.000
13	35	15	4	3

Fig. 4

Todo ello supone que en esta primera aproximación a la fusión de Ayuntamientos mediante el señalamiento de unos ámbitos territoriales para la prestación de servicios, como primer paso para que no resulte traumática, pasaríamos de los actuales 314 consistorios que hay en Galicia a 199, de los que 114 no sufrirían variación alguna con respecto a los actuales, apareciendo 85 de nueva creación. Es decir, estaríamos ante una reducción de 36,6% con respecto al actual mapa de planta municipal gallego, pasando de tener una media de población por Ayuntamiento, sin contar las 7 ciudades, de los 5.778 actuales a unos 7.211 posibles.

Bajando más al detalle, Galicia cuenta con 53 comarcas que han sido objeto de estudio y sobre las que se pueden realizar las siguientes actuaciones, referidas únicamente a los actuales Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes:

- **A Coruña:** Esta provincia cuenta con 18 comarcas de las cuales en una de ellas, la de A Coruña, no existe ningún municipio con menos de 5.000 habitantes. Según la propuesta que yo formule en otras 12 bastaría con que los Ayuntamientos de menos de esos 5.000 se agrupen bajo la jurisdicción del de su respectiva cabecera comarcal, y en el resto habría que buscar esas otras capitalidades municipales de los nuevos Ayuntamientos, que serían 2 en cuatro comarcas, las de Arzúa, Fisterra, Ordes y Santiago y 3 en una sola, en la de Betanzos, de forma que al final del proceso el total provincial pasaría de 93 a 74 Ayuntamientos, es decir, un 20% menos, pasando de suponer el 30% del total actual al 37% del teórico nuevo mapa municipal gallego, siendo 23 de ellos de nueva creación, lo que equivaldría a que 7 de cada 10 seguirían como hasta ahora.
- **Lugo:** Aquí hay 13 comarcas de las cuales en sólo 5 bastaría con que los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes se agrupen bajo la jurisdicción del de su respectiva cabecera comarcal, en el resto habría que buscar esas otras capitalidades municipales, en algunos casos y por cuestiones orográficas, con hasta 3 nuevos Ayuntamientos como es el caso de Os Ancares, Terra Chá, Terra de Lemos e, incluso, de la propia comarca en la que se encuadra Lugo capital, y con 2 en las cuatro restantes, siendo éstas A Mariña Central y la Occidental, Sarria y Ulloa, de forma que al final del proceso el total provincial pasaría de 67 a 37 Ayuntamientos, es decir, un 45% menos, pasando

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

de suponer el 21% del total actual al 19% del nuevo mapa, siendo 25 de ellos de nueva creación, lo que representaría el 67% de la nueva configuración.

- **Ourense:** Es una provincia muy parecida a la de Lugo, con 12 comarcas de las cuales en sólo 2 podrían agruparse los Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes con su respectiva cabecera comarcal, siendo éstas las de Terra de Caldelas y Terra de Trives, mientras que en otras 8 habría que configurar otro municipio a mayores y en las otras 2 restantes habría 3 y 4 nuevos Ayuntamientos, como son las de Verín y Ourense, respectivamente, de forma que al final del proceso el total provincial pasaría de 92 a 35 Ayuntamientos, un 62% menos, pasando de suponer el 29% del total actual al 18% del nuevo mapa de Galicia, siendo 25 de ellos de nueva creación, lo que supondría que 7 de cada 10 consistorios ourensanos serían fruto del proceso de fusión.
- **Pontevedra:** Esta provincia cuenta con 10 comarcas con cierta similitud a las de la provincia de A Coruña. De hecho aquí también hay una, la de O Morrazo, que no cuenta con ningún municipio con menos de 5.000 habitantes, en 7 de las restantes bastaría con que se agrupen bajo su respectiva cabecera comarcal, y en las otras dos habría que conformar 2 y 3 nuevos Ayuntamientos, siendo estas las de Pontevedra y Caldas, respectivamente, de forma que al final del proceso el total provincial pasaría de 62 a 50 Ayuntamientos, un 19% menos, pasando de suponer el 20% del total actual al 25% del total del nuevo mapa municipal gallego siendo tan sólo 12 de ellos de nueva creación, lo que representaría 1 de cada 4.

## 2.2.6 Reacciones a los procesos de fusión de Ayuntamientos

En Galicia tenemos aún reciente el proceso de fusión de los Ayuntamientos de Oza dos Ríos y Cesuras (AC) que quizás no fue todo lo modélica que debiera pero era la primera desde que en 1968 Acevedo do Río se fusionó con el Ayuntamiento de Celanova (OU) y además con una legislación autonómica contradictoria con la estatal, pendiente aún del pronunciamiento al respecto por parte del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, por lo que entiendo que todos aquellos errores de procedimiento que se pudieran haber cometido son absolutamente disculpables. En cualquier caso lo que sí es verdad es que no hay una voluntad política decidida para acometer verdaderamente el proceso de fusiones de Ayuntamientos como entiendo que deberían ser y dejo constancia en el presente, es decir, organizadas, programadas, estudiadas, consensuadas, pero finalmente forzosas, porque cualquier proceso voluntarista supondría, de darse, la aparición de fusiones más por cuestiones de empatía que de racionalización y sostenibilidad, así como la incentivación económica ha resultado, tradicionalmente, un auténtico fracaso tanto en nuestro país como, por ejemplo, en Francia, donde ya se intentó sin ningún éxito, la prueba son los más de 36.000 Ayuntamientos con que cuenta aún el país vecino, de ahí que en la fusión de provincias hayan actuado tal y como yo propongo para los municipios, es decir, de forma organizada y programada, pero forzosa, anunciando que ese camino lo van a seguir con el resto de su Administración Local.

Sin embargo esas reticencias de nuestros políticos no son compartidas por los vecinos. Recientemente el diario La Voz de Galicia publicó los resultados de una encuesta de la empresa Sondaxe referida a la provincia de A Coruña en la que queda claro que la mayoría de la población aceptaría la fusión de su Ayuntamiento con otro más grande, lo cual

podría hacerse extensivo perfectamente a la totalidad de la Comunidad Autónoma, pues esto no es nuevo, así el mismo diario hizo pública otra encuesta de la misma empresa en 2011, en esta ocasión referida a toda Galicia, en la que el 75,8% de los gallegos estarían de acuerdo con estas fusiones mientras que sólo un 12,2% estarían en contra. Según esta encuesta los vecinos de los municipios con menos de 5.000 habitantes, en los que se centra mi propuesta y este trabajo, serían los más reacios a las fusiones, seguramente por falta de información suficiente, pero aun así sólo se opondría un 18,1%. Un detalle muy revelador de ese trabajo es el de los resultados según los votantes de los distintos partidos políticos, así de los del PSdeG-PSOE estarían a favor de las fusiones un 83,4% frente a un 11,1% que estarían en contra; de los del BNG un 77,5% apoyarían las fusiones mientras que un 16,4% se mostrarían contrarios; por último, de los del PP un 71,7% dirían que si a las fusiones frente a un 18% que dirían que no. Curiosamente al contrario de las posturas mantenidas por los representantes de estos partidos en la fusión de Oza-Cesuras. Con lo que parecen chocar las posturas oficiales mantenidas desde los partidos políticos, sus direcciones, representantes y alcaldes con las preferencias y opiniones de los vecinos y de sus propios votantes.

Otro dato, no representativo pero si significativo, es la opinión de los economistas de la provincia de A Coruña recogida en el barómetro del 2º trimestre de 2013 publicado por su Colegio Oficial, según el cual el 92,67% de los economistas encuestados se manifestaron a favor de la fusión de Ayuntamientos mientras que tan sólo un 6,33% indicaron que no serían relevantes ni para el crecimiento económico ni para la ciudadanía. Además, el 73,67% de los entrevistados indicaron que esas fusiones deberían ser forzosas mientras que el 19% consideraron que deberían ser voluntarias.

Por otra parte, una cuestión que se me ha planteado como objeción a mi propuesta por parte de algunos politólogos son sus reservas sobre la posibilidad de que la fusión suponga una minoración en la representatividad de los miembros de las corporaciones locales y por lo tanto una pérdida en la calidad democrática de los nuevos Ayuntamientos, lo cual creo que se cae por su propio peso. Por una parte está demostrado que la cercanía excesiva de los representantes municipales no es directamente proporcional a una mayor eficiencia y calidad democrática, sino que puede llegar a ser todo lo contrario, la presión a la que se encuentran sometidos por esa cercanía hace que no siempre se adopten correctamente las decisiones que debieran, y por otra parte esa teoría supondría que la propia aplicación del artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que establece la distribución del número de concejales según el número de residentes por municipio, haría que a mayor población menor calidad democrática al ser menos representativos per cápita los miembros de los Ayuntamientos según van aumentado de población.

Por último me gustaría dar un dato final: actualmente en Galicia hay un total de 3.256 concejales. Pues bien, de aceptarse mi propuesta, de los datos que constan en el presente trabajo supondría que ese número de concejales pasase a 2.869, es decir, 387 menos, o si se quiere ver en términos proporcionales, una reducción tan sólo del 12%, con lo cual parece que esos temores a una infrarrepresentación municipal no tienen sentido, pues se mantendría en unos términos muy similares. Entonces, ¿dónde está el problema para que haya tanta oposición a las fusiones?, pues en que donde realmente hay reducción es en el número de alcaldes, pasando de 314 a 199, es decir, 115 menos, de ahí que quienes

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

realmente se oponen son los partidos políticos, al considerar que esto podría suponerles una pérdida de poder político, pero es evidente que no de representación ni de calidad democrática, por lo que queda claro que los intereses de estos van en dirección contraria a las preferencias y opiniones tanto de los vecinos como de sus propios votantes, porque sus prioridades son otras distintas.

Ante lo anterior alguien podría preguntarse en dónde está el ahorro en las fusiones, si tan sólo se reduce un 12% el número de concejales. Pues precisamente en que los que suponen mayor gasto, que son los alcaldes, son los más afectados, de forma que habría un 36% menos, así como se cerrarían 115 Casas Consistoriales, con los costes que esto supone tanto en gasto corriente, como en duplicidad de servicios, sueldos, asignaciones, dietas, personal, etc., etc., lo cual, haciendo una previsión extremadamente conservadora ante la distinta casuística existente, podría rondar como mínimo los 6 millones de euros anuales, que no necesariamente tienen que ser de ahorro ya que no es el gasto público el problema de nuestros Ayuntamientos, sino que podría computarse como mayor crédito disponible para la prestación desde los nuevos Ayuntamientos a toda su población de los servicios que ya venían prestando los de mayor entidad, así como para la mejora de estos y para la implementación de otros nuevos. Todo ello sin aumentar la presión fiscal de los vecinos. Pero la cosa no acaba aquí. La actual Ley de Haciendas Locales establece un 17% más en la participación en los ingresos del Estado para aquellos municipios que pasen de 5.000 habitantes con respecto a los de menor población y la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local otorga un 10% adicional a todos aquellos municipios que se fusionen, con lo que cualquier nuevo Ayuntamiento que supere esos 5.000 habitantes tendría un 27% de incremento en sus ingresos provenientes del Estado, lo que, también bajo el mismo prisma conservador, podría superar como mínimo los 9 millones de euros. A esto habría que añadirle lo dispuesto en el nuevo artículo 13 de la citada Ley 27/2013, que en su apartado 4.6 establece que durante, al menos, los cinco primeros años desde la adopción del convenio de fusión, tendrán preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la concurrencia, plazo éste que podrá prorrogarse por la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Además de lo anterior hay que tener en cuenta que ya hace tiempo que desde la Xunta de Galicia se da prioridad en sus órdenes de convocatoria de subvenciones a los Ayuntamientos que se fusionen, así como reservando para ellos mayores créditos que para los que concurren individualmente. Y por si todo ello fuera poco se va a crear un fondo especial para financiar fusiones de Ayuntamientos a incluir en la futura reforma de la Ley de Administración Local de Galicia, convirtiéndose así en la primera Comunidad Autónoma en tomar medidas en este tema.

Como resumen de todo lo anterior podría concluir, sin temor a equivocarme, que con todas estas medidas cada Ayuntamiento resultante de la fusión podría disponer, como mínimo, de una cantidad superior al millón de euros por legislatura, lo cual no es nada desdeñable. Todo ello debería ser suficiente para que algo se mueva al respecto, pero veremos si en un plazo de tiempo razonable se dan las fusiones que son necesarias en Galicia para racionalizar su mapa de planta municipal y con ello una mayor prestación de servicios públicos y la mejora de los existentes con el consiguiente aumento de la calidad de vida de sus vecinos, o si finalmente habrá que adoptar otro tipo de medidas menos amables pero cada vez más necesarias e inaplazables.

### 3 Bibliografía

- ALMEIDA CERREDA, MARCOS. 2014. "La planta local a pequeña escala: municipios y entidades locales menores". Cuadernos de Derecho Local n.º 35. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- BANCO DE ESPAÑA. 2014. Deuda pública según el Protocolo de Déficit Excesivo. <http://www.bde.es>
- BARÓMETRO DE ECONOMÍA. 2013, Encuesta del Colegio de Economistas de A Coruña a sus colegiados. 2º. Trimestre 2013.
- CARBONELL PORRAS, ELOISA. 2013. "La planta del gobierno local". Ponencia al VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, 8 y 9 de febrero de 2013.
- CARRILLO DONAIRE, JUAN ANTONIO y NAVARRO RODRÍGUEZ, PILAR. 2014. Coordinadores del libro colectivo: "La reforma del régimen jurídico de la Administración Local". El Consultor. Grupo Wolters Kluwer.
- CONSEJO DE ESTADO. 2013. Dictamen Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Expediente 567/2013.
- CONSEJO DE EUROPA. 2013. Congreso de poderes locales y regionales. Estrasburgo, 19 a 21 de marzo de 2013.
- CONSEJO DE MUNICIPIOS Y REGIONES DE EUROPA. 2009. Los cambios en las estructuras locales de Europa.
- DE DIEGO GÓMEZ, ALEJANDRO. 2012. "Hacia la fusión no traumática de Ayuntamientos". <http://fusioneayuntamientos.blogspot.com.es>. Y 2013, Ponencia al II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos. Madrid, 3 a 5 de julio de 2013.
- DE DIEGO GÓMEZ, ALEJANDRO. 2014. "La planta municipal española. Los ámbitos territoriales para la prestación de servicios como paso previo a la fusión no traumática de Ayuntamientos". Ponencia al V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid, 29 de septiembre a 1 de octubre de 2014.
- DOCUMENTACIÓN PARA LA UNIÓN VOLUNTARIA MEDIANTE FUSIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE OZA DOS RIOS Y CESURAS. 2012.
- EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS. 2014. "Especial Reforma Local". Revista n.º 5, de 15 de marzo.
- FEDERACIÓN GALEGA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. 2014. <http://www.fegamp.org>
- INSTITUTO GALEGO DE ESTADÍSTICA. 2014. <http://www.ige.eu>
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 2014. <http://www.ine.es>

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local la debate

JIMÉNEZ ASENSIO, RAFAEL. 2014. "Vademécum sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Federació de Municipis de Catalunya.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2014. Déficit de las AA. PP. 2013. <http://www.minhap.gob.es>.

ROMERA JIMÉNEZ, OSCAR y RODRÍGUEZ MARQUEZ, JESÚS. 2014. "Medidas de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local dirigidas a mejorar la eficiencia de la planta municipal española: el nivel óptimo de prestación de los servicios locales". Crónica Presupuestaria 2/2014. Instituto de Estudios Fiscales.

THE ECONOMY JOURNAL. 2014. "La reforma de la Administración" I (<http://www.theeconomyjournal.com/es/lareformadelaadministracion.php>) y II (<http://www.theeconomyjournal.com/es/lareformadelaadministracion2.php>)

TRIBUNAL DE CUENTAS. 2011. Informe de fiscalización 931/2011.

A contemporaneidade e os desafíos do réxime xurídico da organización da Administración pública local

## La contemporaneidad y los desafíos del régimen jurídico de la organización de la Administración Pública Local \*

The organization of Public Administration: its contemporaneity and its challenges

47  
Regap

CIRO DI BENATTI GALVÃO

Abogado. Profesor de Derecho Constitucional y de Teoría del Estado del IPTAN

Profesor de derecho del consumidor en la Facultad SENAC-Minas  
Maestro en Ciencias Jurídico-Políticas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa (FDUL - Portugal)

Especialista en Ciencias Jurídico-Políticas por la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa (FDUL - Portugal)

Licenciado en Derecho por la UFJF (Brasil)

Miembro de la Academia Barbacenense de Ciencias Jurídicas (ABCJ) y del Consejo Editorial de la *Revista de la Procuraduría General de Justicia del Municipio de Juiz de Fora* - RPGMJF (Brasil)

dibenatti@yahoo.com.br

Recibido: 09/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

**Resumo:** *A dinámica da evolución político-social dos séculos XX e XXI impuxo ao contexto comprensivo da Administración pública local, principalmente, no que respecta á súa organización, certos desafíos pendentes de solución. Non hai como negar tal afirmación. A propia organización administrativa estatal necesita ser estudada sobre o enfoque de novos parámetros. O obxectivo deste artigo é, consecuentemente, facer corresponder á organización pública das localidades administrativas novos elementos comprensivos hábiles para facelas máis proactivas, eficientes e adecuadas á contemporaneidade da realidade vivida. Adoptándose a investigación teórica, apoiada no método dedutivo, chegouse á conclusión de que os elementos paradigmáticos novos deben ser engadidos á organización administrativa para que esta estea en conformidade coa realidade contextual actual determinada polo fenómeno da gobernanza pública.*

**Palabras clave:** *Administración pública; organización; desafíos; gobernanza pública.*

**Resumen:** *La dinámica de la evolución político-social de los siglos XX y XXI ha impuesto al contexto comprensivo de la Administración Pública local, principalmente, en lo que respecta a su organización, ciertos desafíos pendientes de solución. No hay como negar tal afirmación. La propia organización administrativa estatal necesita ser estudiada sobre el enfoque de nuevos parámetros. El objetivo de este artículo es, consecuentemente, hacer corresponder a la organiza-*

\* Artículo basado en el estudio publicado originalmente por RPGMJF (Brasil).

*ción pública de las localidades administrativas nuevos elementos comprensivos hábiles para hacerlas más proactivas, eficientes y adecuadas a la contemporaneidad de la realidad vivida. Adoptándose la investigación teórica, apoyada en el método deductivo, se llegó a la conclusión de que los elementos paradigmáticos nuevos deben ser añadidos a la organización administrativa para que ésta esté en conformidad con la realidad contextual actual determinada por el fenómeno de la gobernanza pública.*

**Palabras clave:** Administración Pública; organización; desafíos; gobernanza pública.

**Abstract:** *The advent of reality determined by the changes of the XX and XXI centuries has imposed certain challenges that must be overcome related to understanding the context of local public administration, especially with regard to its organization. There is no denying that claim. Therefore, the local public administrative organization itself needs to be studied from the standpoint of new parameters. This is the challenge of this article: to make correspondence between local public administrative organization and new and skillful elements to make it more proactive, efficient and appropriate to the contemporary reality experienced. Adopting the theoretical research, based on the deductive method, came to the conclusion that new paradigmatic elements must be added to the administrative organization so that it is in affinity with the contextual reality determined by current public governance.*

**Key words:** Public Administration; organization; challenges; public governance.

**Índice:** *Introducción I) La organización administrativa: el contexto de cambios II) El abordaje paradigmático de la organización administrativa contemporánea III) La posición de las estructuras administrativas delante del nuevo contexto IV) Conclusión V) Bibliografía citada*

## Introducción

¿Qué se puede esperar de la estructura organizativa local de la Administración Pública (en sentido amplio) en el reciente contexto en que los cambios de mentalidad y de gestión en relación a la eficiencia se presentan como desafíos cruciales para una real conformación social positiva? ¿Hay nuevos parámetros que puedan ser establecidos o que merezcan ser potenciados, haciéndose responsables por la mejoría de la actuación administrativa a partir de la perspectiva organizativa? ¿Hay, por otro lado, parámetros que necesitan ser superados en los términos de la organización administrativa? ¿Cuáles serían? ¿Cómo las municipalidades se han comportado delante de ese nuevo contexto que se presenta?

Estos cuestionamientos han sido objeto de reflexión personal, desde hace algún tiempo, pues no se verifica que hayan tenido la debida y adecuada consideración por buena parte de los estudiosos del Derecho Administrativo, tanto en el ámbito internacional como en el ámbito nacional brasileño.

Sin embargo, independientemente de las fronteras geográficas, una certeza debe señalarse con carácter general: la necesidad de superación tanto de las perspectivas comprensivas de encuadramiento del Derecho Administrativo como de los arquetipos o modelos de su actuación, hasta ese entonces tradicionales, reflejo de la realidad del Derecho Administrativo del siglo XIX y que con el tiempo fueron volviéndose obsoletos e insuficientes para responder concretamente a las necesidades, a los cambios y a los desafíos sociales verificados intensivamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, perdurando continuamente hasta los días actuales.

Es en este contexto de cambios significativos, unidos, principalmente, al fenómeno de la mundialización, con reflejos tanto económicos como sociales, se busca concretar la noción de buena gobernanza pública, que la importante temática de la organización administrativa del Estado se impone. Poco se ha escrito al respecto y mucho lo que puede debatirse al

respecto. He ahí la propuesta del presente artículo: partir de nuevas perspectivas jurídico-administrativas buscando su sintonía con el desafiante contexto contemporáneo de los Estados establecidos en el contexto jurídico internacional.

## Capítulo I. La organización administrativa y el contexto de cambios

La proactividad de la Administración Pública de los Estados contemporáneos, (oponiéndose a la inadecuación del reglamento jurídico-administrativo de los siglos XIX e inicio del siglo XX) se ha referido al imperativo de la búsqueda de nuevos tratamientos analíticos por parte de la dogmática administrativista del siglo XXI, dirigiéndole el alcance de nuevos institutos y de nuevas categorías aptos para mejorar la respuesta a los desafíos que le son propios, desafíos que ofrecen un notable potencial de complejidad.

Sergio Guerra (2009, p. 32) desarrolla su pensamiento en este sentido, observando que el derecho administrativo de la actualidad debe acompañar a las características y a los riesgos por los cuales la sociedad contemporánea pasa y que, por eso, la necesidad de reescribir las categorías, fórmulas e institutos jurídicos acaba siéndole impuesta.

No obstante, antes de eso, merece destacarse el hecho insuficientemente discutido o puesto en pauta de discusión, referente al delineamiento de la propia estructura administrativa, o sea, de su organización. También la misma está condicionada, siendo fuertemente influenciada por la disciplina dada al Derecho Administrativo. Los cambios que se introduzcan en esta rama del Derecho, ciertamente, acabarán derivando en cambios sociales, pudiéndose, entonces, mencionar la necesidad de nuevos institutos, categorías o herramientas de Derecho Administrativo.

Absorbiendo los influjos surgidos de los cambios y de las necesidades sociales más urgentes y actuales, la ciencia del Derecho Administrativo, principalmente en lo que respecta al establecimiento de su estudio, invariablemente tiene que pasar por transformaciones que irán desde una perspectiva externa referida, principalmente, al alcance de buenos resultados en su actuación concreta de conformación social (siempre con fundamento en la persecución del interés público), hasta una perspectiva interna, igualmente importante, oportuna y significativa, relativa, básicamente, al modo de su organización. Se percibe, sin embargo, que no son perspectivas dispares, sino complementarias, estando intrínsecamente relacionadas, visto que solamente a partir de cambios estructurales y significativos en el ámbito interno, atentos o en afinidad con los propósitos de la complejidad social, resultados también de acuerdo con la realidad social circundante pueden ser generados o alcanzados. Son las dos caras de una misma moneda.

Se da la razón, por lo tanto, al pensamiento expuesto por el jurista portugués Luís Filipe Colaço Antunes (2001, p. 42) para quien la Administración Pública debe ser vista, de manera amplia, principalmente como un instrumento utilizado por el orden jurídico estatal para satisfacer intereses estimados, sensibles y hasta vitales a la comunidad, haciéndose innegable que para atender a tal desiderata, debe haber una estructuración o una organización adecuada en ámbito interno. No se llega a buenos resultados públicos, dedicados a la mejoría social, si no hay la correspondiente adecuación organizativa en términos administrativos.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

¿Empero, qué exactamente se pretende decir al referirse a la expresión 'organización administrativa'? ¿Cuál es su adecuada comprensión? En conformidad con el pensamiento del profesor Marcello Caetano (2010, p. 174), se puede decir que la comprensión semántica de la expresión 'organización' está relacionada a la disposición de ciertos elementos capaces o hábiles de alcanzar un cierto fin u objetivo, de acuerdo con un orden estable que garantice la adecuada integración y coordinación de determinada actividad humana. Se percibe, entonces, que *la inclinación teleológica* (con fundamento en un orden que propicie el ejercicio adecuado de una actividad) *le es inherente y significativa*.

Trayendo tal razonamiento al ámbito del Derecho Administrativo, se obtiene que en el contexto propio la Administración Pública, la cuestión organizativa está, por lo tanto, presupuesta por la verificación de la existencia de unidades funcionales (o como se prefiere denominar: 'elementos-medio') que deben armonizarse<sup>1</sup>, de alguna manera y con fundamento en la juridicidad administrativa, en la conformación de determinada finalidad pública. Sustentando tal razonamiento, se tiene la visión siempre lúcida del Profesor José Carlos Vieira de Andrade (2011, p. 74), al alertar la debida captación de su sentido al exponer que la expresión organización administrativa está relacionada al "conjunto estructurado de unidades organizativas que desempeñan, a título principal, *la función administrativa*", acrecentándose a esto, especialmente, su vocación para el incremento de la "actividad jurídica externa" de la Administración Pública.

Al referirse al término "unidades organizativas", se cree que el prestigiado autor pretendió dar énfasis, inicialmente, a la existencia de entes dotados de personalidad jurídica pública, a las cuales denomina de 'personas colectivas de derecho público'(2011, p. 74) que, necesariamente, tiene como finalidad exclusiva la prosecución de intereses clasificados como públicos-administrativos, disponiendo, en regla, de determinados poderes, estando, igualmente, sometidos a determinados deberes públicos.

Pues bien. No hay que discordar del posicionamiento presentado, hasta entonces, por el eminente Catedrático de la Universidad de Coímbra. Sin embargo, el propio autor complementa su raciocinio al referirse, más adelante, a las "tendencias actuales" (2011, p. 100) vividas por la organización administrativa estatal contemporánea. Inseridas en su estructura están los entes igualmente dotados de personalidad jurídica, no necesariamente con derivación jurídica de derecho público, sino que ejercen o están cada vez más dedicados a ejercer, de forma adecuada, y con la correspondiente sumisión a alguna especie de control, funciones públicas hábiles para atender al interés público o a intereses de relevancia social.

He ahí la razón por la cual se cree que también esos entes (amparados en su formación por parámetros de principios expuestos abajo) deben ser tipificados como "unidades organizativas" vinculadas a la Administración Pública. Así, la cuestión organizativa de la estructura administrativa estatal como un todo debe abarcar nuevos actores aptos para potenciar y mejorar el ejercicio y la correspondiente gestión de la función pública.

Y no causa extrañeza que así sea. Después de todo, los desafíos relativos a la perspectiva interna u organizativa de la estructura de la Administración Pública actual y que merecen

---

1 Aquí, la armonización está relacionada tanto con la complementación de cierta actividad administrativa centrada en el enjuiciamiento de algún objetivo vinculado al interés público, como con la mera abstención de interferencia en la actividad para ser ejercida por otra de manera que este mismo fin sea adecuadamente alcanzado.

ser señalados, de lo que dicen al respecto, básicamente, sobre la necesidad de alteración de la *mentalidad acerca de la gestión pública* (hoy, fuertemente influenciada por la noción de gobernanza pública) y además de la *adopción de otros parámetros de principios (principiológicos) e institucionales* que puedan guiar esa misma mentalidad, haciéndose responsables, por la adopción de nuevos métodos y/o institutos de actuación administrativa concreta. A cada uno de esos aspectos se pasará a tejer algunas significativas consideraciones, y no obstante precisas.

Con relación a las formas comprensivas de gestión pública y a la mentalidad a ella vinculada, se cita, por ejemplo, la necesidad de ser superada la perspectiva de carácter excesivamente burocrática que hacía al Estado un todo inflexible, y al mismo tiempo, inapto o incompetente en la solución de la carga sustancial de demandas sociales o problemáticas de relevancia pública.

Bresser Pereira (2006, p. 241), recordando el éxito traído por el tipo de administración pública de carácter burocrático y de base esencialmente weberiana en lo que se refiere a la superación de los males del anterior modelo patrimonialista de gestión pública, en el cual se verificaba la nítida confusión entre el patrimonio (en sentido amplio) público con el individual o particular del rey (fuente de situaciones de nepotismo y corrupción), señala hacia su insubsistencia, en una escala evolutiva, a partir del siglo XX con el advenimiento del Estado Post-Social.

Delante del complejo crecimiento de las demandas y/o exigencias sociales, el modelo burocrático se volvió lento, autorreferido y muy poco orientado para el atendimento de las necesidades colectivas de forma eficiente; inclusive, y principalmente, en lo que respecta a las más esenciales o básicas (BRESSER PEREIRA, 2006, pp. 241 y 242). El Estado y su pública administración pasaron a tener que enfrentar una seria crisis de eficiencia, en el sentido de que las referidas demandas de cuño social tenían un coste financiero elevado, casi que exponencial a punto de no permitir que, al mismo tiempo, se verificase la calidad adecuada de los servicios efectuados. Se verificaba una seria distorsión entre el binomio 'eficiencia - calidad técnica' del servicio para ser realizado socialmente por el Estado.

Igualmente importante, y fuertemente comprometida por el desajuste entre el referido binomio, se tiene la necesidad de satisfacción social vinculada, básicamente, a lo que Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2008, p. 105) denomina de "visión funcionalista del Derecho Administrativo". Se presencia la necesidad de atribuir un enfoque a la capacidad del Derecho Administrativo de producir no cualesquiera resultados, sino resultados legítimos (que se justifican mediante aceptabilidad social espontánea) y de utilidad comprobada para la colectividad.

En ese sentido, no se hace difícil visualizar que, a partir de la realidad o del contexto post-social, específicamente a partir de la segunda mitad del siglo XX, formas alternativas de composición de las características de la gestión pública en su generalidad y en diversos niveles gubernamentales pasaron a tener cada vez más relevancia. Aproximándose de ese mismo razonamiento, se tiene la visión de Moreira Neto (2008, pp. 105-106) para quien mejor sería hablar de "organizaciones administrativas funcionalmente orientadas" que deben buscar una medida adecuada de concentración para hacerse eficientes.

regap

MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Se cree que con tal colocación el autor pretende decir que las formas organizativas de cuño administrativo acaban por presuponer métodos o instituciones muchas veces de agregación de esfuerzos, sean ellos cuales fueran (públicos, privados o mixtos) para hacerse hábiles para producir buenos y pertinentes resultados públicos.

Innegable y urgente se presentó, entonces, el cambio de foco. La búsqueda por la eficiencia administrativa, relacionada no solo con los costes de los servicios efectuados, sino igualmente, con los resultados alcanzados y condicionados, obviamente, por la satisfacción de los intereses individuales y de relevancia social (comprobada, a su vez, por la real utilidad que tales resultados puedan tener) pasó a ser un tónico crucial para la subsistencia o preservación de la idea de buena gestión pública.

De esa manera, se dice que la realidad actual de la Administración Pública viene siendo pauta, esencialmente, por la noción de la gobernanza pública, efusivamente tratada en ámbito externo, pero con tratamiento refractario y con pocas referencias en la realidad jurídica brasileña.

Se trata, objetivamente hablando, de un *fenómeno relativamente nuevo que*, viniendo de los procesos de globalización iniciados en la década de 90 del siglo XX, *cuida básicamente a las cuestiones de resolución* (en sentido amplio) o *conformación de problemáticas de cuño político-administrativo*, ganando sobrellevada importancia en términos de procedimientos decisorios en el ejercicio de la función pública, y además, en la realización o concretización de la actividad administrativa, *propiciando el brote de una nueva mentalidad analítica y resolutive* (principalmente, en el ámbito del Derecho Administrativo denominado “global” —expresión usada con pertinencia por Sabino Cassese—, pero que necesariamente, posee reflejos administrativos internos en las realidades estatales).

Se puede decir que tal pensamiento en términos de *gestión* guarda proximidad esencial con la noción de *buena administración pública* al tratar, generalmente, las necesidades de elaboración racional de decisiones de cuño administrativo, especialmente, las relacionadas al atendimento y/o a la mejoría de los intereses públicos o socialmente relevantes.

Así, se afirma, indudablemente, que esos mismos intereses, actualmente, solo pueden desarrollarse de forma adecuada y partir de la realidad administrativa de organización interna, mediante el refuerzo y, también, la adopción de nuevos paradigmas o vectores de principios (principiológicos) coherentes con el contexto de la gobernanza pública. Se pasa, por lo tanto, a la indicación de tres de esos paradigmas, considerados de fundamental importancia para el ámbito de la estructura organizativa de los Estados contemporáneos.

## Capítulo II. El abordaje paradigmático de la organización administrativa contemporánea

Conforme se ha mencionado en el apartado anterior, se percibe que la estructura estatal en términos de organización y del establecimiento de unidades elementales aptas y dirigidas al establecimiento y a la mejoría de resultados públicos, mediante actividades de relevancia social, presupone, dentro del contexto de la gobernanza pública moderna, nuevos parámetros de principios (principiológicos), responsables por la ‘vestimenta’ adecuada para ser dada a la organización administrativa del Estado.

Se priorizará el análisis de la descentralización, de la subsidiariedad y del consenso administrativo, por entenderlas como normas-principio que, relacionadas entre sí, vienen proporcionando mejores resultados prácticos en términos de organización administrativa, con reflejos inmediatos sobre los procesos de buena gobernanza pública.

Con relación a la descentralización administrativa, se dice que se trata de un principio, *cuya relevancia y pertinencia en términos de aplicación se ha revelado más incisiva y necesaria en el contexto público actual*. Entendida, inicialmente, como método de distribución de competencias políticas, legislativas y administrativas con vistas al combate al centralismo o a la centralización decisoria. Sin embargo, no es solo eso. En conformidad con la contemporaneidad jurídica en la cual incide, la descentralización debe ser comprendida como *elemento normativo de pluralidad de la organización del poder estatal* (en sentido amplio) con vistas al desarrollo más adecuado del interés público, mediante “descongestión o fraccionamiento de poderes entre diferentes entidades públicas”, pudiendo asumir “diferentes configuraciones tipológicas” (OTERO, 2010, pp. 142 y 143).

Un pertinente ejemplo puede ser verificado a partir de la tipología político-administrativa, en la cual se verifica el fraccionamiento tanto del poder administrativo como del propio poder político (como es constatado en la realidad federativa brasileña), o meramente, la tipología administrativa, en la cual es constatado el fraccionamiento de las simples atribuciones integrantes de la función administrativa a entes personalizados diversos del ente central (se piensa en las actividades de las empresas públicas; de las concesionarias de servicio público, etc.).

En cualquiera de esas modalidades, lo importante es que se está delante, principalmente, de la *pulverización* o de la *pluralización del ejercicio de la función administrativa del Estado*, sea este formalmente considerado unitario o federal. Después de todo, considerándose el significativo y coherente pensamiento del Profesor Alexandre Santos de Aragão (2012, p. 106), sin la división interna de competencias con la respectiva atribución del ejercicio de funciones administrativas, por entidades autónomas, pero detentoras de personalidad jurídica propia, “no sería posible a la Administración Pública” como un todo “actuar adecuadamente en la sociedad compleja y pluralista que poseemos”.

Se dice que es para optimizar o perfeccionar las actividades administrativas estatales, bien como para garantizar que haya, en forma concomitante, no solo el alcance de mayores posibilidades de eficiencia de los servicios efectuados, sino también, a su aproximación de las poblaciones (fenómeno que se denomina de democratización de la actividad administrativa), propiciándose, inclusive, mayor participación social en los procedimientos decisorios, que la descentralización administrativa en sentido amplio viene siendo adoptada como principio de la organización administrativa estatal<sup>2</sup> de fundamental incidencia.

Fuertemente unida a los procesos descentralizadores en ámbito administrativo, se tiene la incidencia de la noción de la subsidiariedad administrativa. La expresión está relacionada a la capacidad y a la eficiencia de determinada organización político-administrativa en ejercer sus funciones, competencias o incumbencias de manera autónoma sin la intervención de otro ente, debiendo las estructuras mejor preparadas y/o estructuradas asumirlas, solamen-

2 En este sentido, hay que conferir la obra del Profesor Fernando Alves Correia (2001, pp. 24-25) en que ese papel atribuido a la descentralización administrativa es sobrelevado.

te, cuando haya la comprobación de su ineficiencia o insuficiencia en determinado ámbito gubernamental.

La subsidiariedad es muy bien analizada por Gomes Canotilho (2003, p. 363), al aseverar que se trata, al mismo tiempo, de un principio estructuralmente relacional, basado en “esquemas de relación constituidos entre entidades diversas” y también, de un principio de preferencia, al disponer que las decisiones deban ser tomas por el ente que guarda mayor proximidad con el ámbito social. Sin embargo, como será visto, para que pueda ser dada relevancia y aplicabilidad a la preferencia de ámbito de actuación, muchas veces los entes deberán valerse de otro importante principio para resguardarla, principalmente en contextos complejos como el actual. Se refiere a la forma consensual.

Una vez fortalecidas las necesidades de diversificación y de intervención pluralizada de actores, así como la incidencia práctica de la idea de subsidiariedad administrativa, preservándose y estimulando la proximidad de la estructura administrativa junto a los deseos de la sociedad civil para la adecuada marcha del interés público, con lucros en términos de externalidades positivas para el contexto social, hablándose, pues, en organización administrativa plúrima, se indaga cómo esa perspectiva pluralizada y con base en la subsidiariedad podrá sustentarse y cuál es la dinámica para ser concretizada para que pueda subsistir. Ciertamente, el cuestionamiento traído a reflexión busca algún margen de explicación en la igualmente importante incidencia de la noción de consensualidad administrativa.

Debe ser subrayado con relación a este punto, que el consenso o el acuerdo administrativo aunque sea deseable para el perfeccionamiento del acto administrativo, no puede sustituir, de forma aleatoria, a la actuación unilateral de la Administración Pública. Debe ser incentivada, fomentada, haciéndose un *concepto principiológico unido al modo de ejercicio de la función y de la actividad administrativa*; no se trata, por lo tanto, de un concepto absoluto y sustitutivo, siendo, en verdad, un concepto para ser sumado, acrecentado a otras formas de actuación administrativa.

En este sentido, prudentemente es observado por los juristas españoles Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (1999, pp. 664-5) que el régimen de consenso debe ser realizado en virtud de autorización legal y en conformidad con determinadas circunstancias específicas que permitan que sea tenido como un régimen positivamente útil, y también, necesario.

Tal concepto aún tratado de manera incipiente (principalmente, en términos prácticos) es de suma importancia para la formulación y atribución de racionalidad a las decisiones administrativas en un contexto de gobernanza pública. Se quiere decir con eso que mediante su previsión legal, así como mediante su utilización más frecuente (y en hipótesis aconsejables) habrá mayores posibilidades de maduración tanto del procedimiento administrativo decisorio como de los propios resultados que deben ser alcanzados.

La racionalidad presente en el consenso está, justamente, en la posibilidad de (mediante intervención pluralizada, debatida y argumentada entre una inmensidad de participantes en el procedimiento de elaboración decisoria) alcanzar acuerdos (aunque sean aproximados) respecto a determinadas temáticas y problemáticas ávidas o que carecen de tratamiento jurídico-administrativo pertinente, alejándose, por lo tanto, del trazo marcante de la unila-

teralidad de la actuación administrativa y de la dogmática decimonónica que la regía en el pasado.

He ahí, por lo tanto, la relevancia de la incidencia del consenso en el ámbito organizativo o estructural de las Administraciones Públicas actuales. Dentro del escenario dogmático, y hasta en términos prácticos, podemos señalar situaciones exitosas de su concretización.

Se piensa, por ejemplo, en las diversas manifestaciones asociadas o asociables, elaboradas, dentro del escenario brasileño<sup>3</sup>, a partir de la Ley Federal 11.107/05 entre los entes públicos (principalmente, en términos intermunicipales, resaltándose, y sobrellevándose, la noción de subsidiariedad administrativa) para la formalización de una nueva entidad jurídica que a todos aprovecha con el intuito o la finalidad primordial de obtener resultados mejores en muchos sectores básicos, esenciales y fundamentales para muchos derechos de los que componen los parciales núcleos sociales directamente vinculados al ente público-político. Igualmente merece una valoración favorable, en la realidad portuguesa, la incidencia del instituto de las Asociaciones de Municipios, constituidas y regladas, más recientemente, a partir de la Ley 45, de Agosto de 2008.

Otra situación que, realizada de manera coherente, acaba por propiciar resultados públicos adecuados, al respecto de la constitución de las llamadas “asociaciones público-privadas” (inclusive, las realizadas en ámbito local, recomendándose la simbiosis entre el sector privado y el sector público local) en las cuales el consenso amplía su relevancia argumentativa, propiciando la simbiosis entre sectores no tan contrapuestos como lo eran anteriormente, cuando preponderaba la nítida dicotomía entre los sectores Público y Privado. El consenso administrativo los acerca, mediante el debate, evitándose la asunción de concretización o de búsqueda del interés público de forma singularizada en la figura exclusiva del Estado, sin siquiera, imaginarse la hipótesis de colaboración del hecho jurídico (fáctica) por el sector privado.

### Capítulo III. La posición de las estructuras administrativas ante el nuevo contexto

¿Cómo este nuevo régimen normativo-principiológico se ha reflejado en las realidades de las estructuras locales de gobernación pública? ¿Es posible afirmar que hay una tendencia a la formación o constitución de una línea de pensamiento administrativo en ámbito local basado, cada vez más en la noción de descentralización administrativa de base subsidiaria con vistas al consenso en términos de solución de problemas urgentes de planeamiento urbano, tutela ambiental y gestión pública propiamente dicha y dirigida al alcance de externalidades sociales positivas?

Innegablemente, las localidades administrativas (municipios y autarquías locales, básicamente) han podido, a partir del contexto jurídico-administrativo mencionado inicialmente, presentarse (siempre y cuando tengan cierta creatividad viable jurídicamente) como signifi-

3 Se piensa, aún, en las denominadas Asociaciones Públicas portuguesas reglamentadas de manera más actualizada por la Ley 45/2008, del 27 de Agosto, así como en los llamados ‘*Conzorzi intercomunale*’ de la realidad jurídica italiana, en los ‘*Syndicat de Communes*’ del derecho francés, y finalmente, a título de ejemplificación, las llamadas ‘*Mancomunidades de Municipios*’ y los ‘*Consortios (asociaciones) Locales*’ del derecho español.



cativos ámbitos reguladores de complejas situaciones-problema, que carecen de conformación resolutoria urgente.

Amparadas en la noción más contemporánea de *multi-level governance*, las estructuras administrativas locales, se presentan como *locus* de realización más democrática en la captación de las necesidades sociales, filtrándolas para que puedan, de hecho, ser objetivo de una iniciativa gubernamental conformada, mediante, principalmente, la elaboración de políticas públicas específicas.

A fin de cuentas, el ámbito local es el contexto más inmediato de impacto de cualquier medida decisoria en términos administrativos; no teniendo sentido dejarlas aisladas en el procedimiento de elaboración y concretización decisoria. Si se divide de esa forma, sonaría incoherente, inclusive jurídicamente, delante de los nuevos parámetros principiológicos presentados.

Sin embargo, no basta que se llegue a la constatación de que las localidades administrativas sean necesarias para el perfeccionamiento decisorio del Estado (en sentido amplio). Hay que posibilitar las condiciones para que se hagan, de hecho, aptas para alcanzar o auxiliar en el cumplimiento de objetos y finalidades de relevancia social. Tales condiciones se reflejan, necesariamente, en los mecanismos que por ellas serán escogidos para concretizar sus decisiones. El incremento de nuevos paradigmas en términos de gestión pública visa, justamente, al incentivo creativo jurídicamente viable para que nuevos arreglos gubernamentales sean pensados y puestos en práctica en el ámbito local, haciéndolos indispensables, y si así fuera hecho, para el buen trayecto de la conformación social de determinado Estado.

En este sentido, acercándose a la intención propuesta en el presente artículo, se tiene la visión de Reinhold Zippelius, que precisamente observó que hay la necesidad constante de preservar y crear nuevos ámbitos de vida y de función (1997, p. 505), queriendo decir con esto que, por lo que nos parece, deba haber la necesidad de, desde que sea jurídicamente posible, que sean formulados contextos de bienestar administrativo, pensados y estimulados para existir, a manera de perfeccionarse, básicamente, derechos fundamentales localmente ejercidos y/o aprovechados. Tal realidad, ciertamente, no excluye a las localidades o ámbitos locales de la Administración Pública democrática.

## Conclusión

Se pretendió atribuir un cuadro comprensivo justo, en términos de la composición estructural de la Administración Pública, a la deseable incidencia de la necesidad de mayor eficiencia, proactividad y legitimidad estatal. Tal marco exige, necesariamente, y cada vez más, la presencia participativa de las localidades administrativas.

Mediante la inserción o, aún más, a partir de la mejoría de determinadas directrices normativas de carácter principiológico, cuya funcionalidad es, justamente, servir de parámetros para el establecimiento de mejores contornos organizativos para el Estado, forzándolo a comportarse administrativamente de manera preventiva y programática, se constató la necesidad de superación de importantes aspectos hasta entonces regentes de la mentalidad administrativa del Estado: la centralización decisoria con la respectiva unilateralidad, responsables por la atribución de una hermeticidad organizativa improductiva, costosa y

en disconformidad con el contexto contemporáneo de obtención de un buen escenario de gobernanza pública.

En términos de las realidades jurídicas brasileña y portuguesa, puede ser dicho que mucho ya se ha pensado para hacer que haya un nuevo alineamiento o un ajuste en el marco de mentalidad en términos de gestión pública, evitándose el casuismo de la actuación administrativa del Estado, forzándolo a valerse, solamente, de institutos extremadamente unilaterales. A partir del anteproyecto de ley sobre la nueva organización pública brasileña son evidentes los serios contornos que la cuestión de la renovación administrativa pasó a presentar, llevando a la sistematización en términos de constitución de alternativos y viables comportamientos administrativos, cuya sostenibilidad se fundamenta, justamente, en nueva normatividad principiológica o, al menos, en el perfeccionamiento necesario e incuestionable de la ya existente.

Brasil, 2014

## Bibliografía citada

- ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *O Direito Administrativo e a sua Justiça no Início do Século XXI*. Coimbra: Almedina, 2001.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da Administração pública burocrática à gerencial. In *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (coord.). 7ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 20
- CAETANO, Marcello. *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I, Coimbra: Almedina, 2010.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CORREIA, Fernando Alves. *Alguns Conceitos de Direito Administrativo*. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2001.
- GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*, 9ª ed., vol. I. Madrid: Civitas, 1999.
- GUERRA, Sérgio. Por um direito administrativo para o século XXI: a busca por novas categorias e novos institutos. In *Transformações do Estado e do Direito: Novos rumos para o Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- OTERO, Paulo. *Direito Constitucional Português, vol. I - Identidade Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2010.
- ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate



# A reforma da Administración local, unha oportunidade perdida

La reforma de la Administración  
local, una oportunidad perdida

The reform of the local  
Administration, a lost opportunity

47  
Regap

XOAQUÍN FERNÁNDEZ LEICEAGA

Departamento de Economía Aplicada y IDEGA  
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
xoaquin.fernandez@usc.es

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

**Índice:** 1 Una reforma necesaria, pero mal enfocada. 2 La reforma no es urgente. 3 La reforma parte de una concepción equivocada de la ineficiencia municipal. 4 La reforma opta por soluciones escasamente eficientes y de menor calidad democrática. 5 La reforma parte de una concepción homogeneizadora.

## 1 Una reforma necesaria, pero mal enfocada

Está en marcha una reforma en profundidad del nivel local, a través del proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Este trabajo se centra en una evaluación preliminar de las novedades que supone, desde una perspectiva económica pero que, necesariamente, transitará por un territorio más político, como complemento.

La reforma de la legislación básica local es necesaria. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local tiene casi treinta años de vigencia. Más allá de la introducción del régimen específico de las ciudades de gran población, permanecen incambiados aspectos estructurales decisivos, a pesar de la madurez del sistema autonómico, la transformación en las pautas de localización de la población y la actividad (urbanización y desruralización intensa, desbordamiento metropolitano), con cambios tecnológicos y de infraestructura que fomentan y facilitan la movilidad y la conexión, o la modernización de la sociedad (más servicios y de mayor calidad, con participación y transparencia).

Una reforma en profundidad del nivel local de gobierno, que abarcara la adecuación de lo institucional a lo funcional, la clarificación de las competencias o la promoción de la eficiencia administrativa y la mejora de la calidad democrática, sería útil.

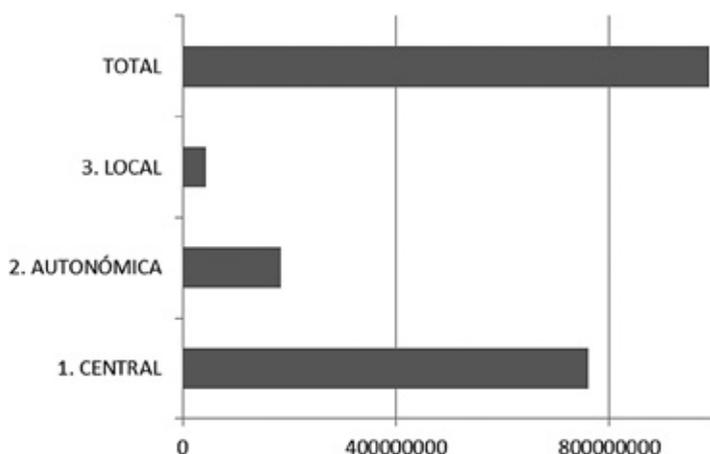
Sin embargo, se trata de una oportunidad perdida. La reforma presenta algunos aspectos positivos. Por ejemplo, la reordenación del sector empresarial local o el control de los sueldos de los cargos políticos y del personal eventual —aunque me temo que los resultados serán mucho menos favorables que los previstos—.

Pero la evaluación global es negativa, por cuanto la reforma parte de un diagnóstico equivocado, por simple, a partir de apriorismos escasamente fundamentados, e ignora una evaluación rigurosa de las necesidades y dificultades; porque descuida la calidad democrática de las soluciones, cayendo en el arbitrio y abriéndose a un territorio arriesgado; porque, deseando ser economicista, desdeña la información económica de más calidad. En síntesis, prima la urgencia de cambiar algo sobre el esfuerzo de cambiar para durar (lo que implicaría un consenso amplio a varios niveles y por lo tanto un delicado ejercicio de artesanía política);

## 2 La reforma no es urgente

La reforma se fundamenta en los principios de estabilidad presupuestaria, suostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos. Pero los gobiernos locales de los que se presume la ineficiencia (los menores en población) no son productores de deuda. De los 1.000 millones de euros de deuda pública, sólo un 4.3% corresponde al nivel local (para una proporción del gasto muy superior). De los 35 mil millones que corresponden a los ayuntamientos, sólo el ayuntamiento de Madrid supone un 20% del total; dos tercios de los pasivos corresponden a los 100 primeros ayuntamientos y más de un 90% a los 1.000 primeros ayuntamientos más endeudados. Por lo tanto, más de 7.000 ayuntamientos, los de menor dimensión demográfica, absorben menos de un 10% de la deuda municipal (un 0.4% de la deuda pública española). Hay 3.000 administraciones locales, en una proporción elevadísima los de menor población, sin deuda.

Gráfico 1. Deuda por niveles de la Administración  
31 de diciembre de 2012 - Miles de euros



Por tener una referencia más próxima: todos los ayuntamientos y las diputaciones de Galicia asumen de modo aglutinado una deuda que es una décima parte de la del ayuntamiento de Madrid....

Si la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera es el objetivo de la reforma, ésta está mal orientada: esta cuestión interpela escasamente al nivel local, y, dentro de éste, debería dirigirse hacia los mayores ayuntamientos (sólo algunos de ellos) y las diputaciones. Controlar el despilfarro y limitar el endeudamiento excesivo son fines que compartimos. En vez de aplicar recetas genéricas, con consecuencias negativas, ensayemos en el plano local una terapia orientada y precisa.

El Ministerio de Hacienda prevé un ahorro de 7129 millones de euros entre 2013 y 2015 —una cifra muy respetable: supone aproximadamente un 10% del gasto local total en España—, de las que un 31% corresponde a la “clarificación de competencias”, un 46% a la “eliminación de duplicidades” y un 19.6% a la “redimensión del sector público local”.

Evitemos enjuiciar de momento esas cifras. Tan sólo diremos que un informe del Instituto de Estudios Fiscales, sin fecha ni firma, reduce el ahorro potencial a 3.900 millones. Luego veremos que una parte del mismo no está asociado a los factores indicados por los redactores del proyecto. Limitémonos sólo a indicar que suponen una transformación de enorme envergadura del sector público local para la que, sin duda, es preciso un período de tiempo considerablemente más dilatado del previsto en el proyecto de reforma. Por ejemplo, por la existencia de contratos para la prestación de servicios que convendrá respetar; o de puestos de trabajo cubiertos por funcionarios, con dificultades de ajuste a corto plazo.

En suma, la reforma propuesta presenta una manifiesta inadecuación entre medios y fines así como una previsión de ahorro excesivamente optimista.

### 3 La reforma parte de una concepción equivocada de la ineficiencia municipal

La reforma parte de un concepto central, el **coste estándar de los servicios**. Concepto que sirve para determinar la ineficiencia municipal y autorizar medidas de intervención, para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, o de pérdida de capacidad, para los de 5 a 20.000. Y que será definido mediante Decreto por el Gobierno.

Puede ocasionar una convulsión profunda en el mapa municipal, a partir, como trataremos de argumentar, de una concepción errónea. El gobierno aduce que el coste por habitante de los servicios municipales se relaciona inversamente con la dimensión municipal por el efecto de las “economías de escalera”. Considera, a partir de la nota del IEF, que el coste por habitante de los servicios obligatorios comunes es de 438 euros/habitante y año para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes mientras que es de 256 euros/hab./año para los de más de 50.000 habitantes (182 euros/hab./año de diferencia). Con estas cifras, el ahorro ocasionado al pasar a prestar servicios entidades más grandes sería en España de 514 millones de euros por año. Ofrezcamos datos para un servicio en particular, retirados del estudio indicado: el de mantenimiento de vías públicas. El gasto sería de 157 euros/habitante/año en los ayuntamientos más pequeños, y de 59 euros en los más grandes: 100 euros de diferencia, un 55% del total, se derivase del mayor coste de este servicio.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Dejamos de lado múltiples problemas metodológicos relacionados con este concepto y su medición. Centrémonos en dos cuestiones esenciales:

Primero, como el ejemplo ilustra, la clave de la eficiencia no está en las economías de escalera. Está en las economías de densidad. Existirían economías de escalera si mantener 2.000 km de vías costase menos que mantener 200 km, para una idéntica densidad de población. Seguramente es así, pero de modo limitado. La clave del ahorro en el gasto por habitante (que es lo que destaca el gobierno en apoyo de su proyecto de reforma) está en las economías de densidad: la concentración de la población en el territorio hace más económicos los servicios públicos, lo que resulta especialmente relevante cuando, como sucede en el ámbito municipal, los servicios están estrechamente vinculados al espacio físico (redes que se despliegan en el mismo, como alumbrado, agua, saneamiento, incluso recogida de basuras o mantenimiento de vías públicas,...) Pero, de ser esto así, la solución no está en concentrar el aparato administrativo (los ayuntamientos); con eso no se soluciona nada... a no ser que se supriman esos servicios que operan en áreas de baja densidad de población. Pero para eso habría que concentrar la población o bien dejarse sin servicios

Pero, ¿no hay deseconomías de escalera en los ayuntamientos más pequeños? La respuesta tiene que ser afirmativa. Algunos estudios empíricos indican que son relativamente importantes hasta los 5.000 habitantes; y que tienen una singular importancia en la función (1), Servicios generales, normalmente de carácter administrativo. Con datos de 2010 el gasto en euros/habitante en esta función es un 60% superior en los ayuntamientos más pequeños que en los más grandes (alrededor de 60 euros más al año). ¿Cómo se reduce el gasto en esta función? Básicamente, por medio de una reducción del número de unidades administrativas (fusión de ayuntamientos). Pero el proyecto de reforma apuesta por mantener las unidades administrativas menores (y su aparato administrativo), sólo que con los servicios prestados por las diputaciones provinciales. Esta es una de las grandes oportunidades perdidas, pues posiblemente la reforma aumente los costes de transacción, por su barroquismo, incrementando el gasto improductivo local.

En segundo lugar, el propio concepto de coste estándar es peligroso para la autonomía local —cuando se utiliza como indicador de ineficiencia—. La vida local es sinónimo de diversidad, experimentación y autonomía. Autonomía para decidir el nivel adecuado de ingresos y gastos. Una población de mayor nivel de renta puede demandar más bienes públicos (o iguales bienes públicos de mayor calidad) y estar dispuesta a pagar por ellos unos impuestos y tasas más altos. El coste estándar, si no tiene el cuidado de discriminar por niveles de calidad, señalaría ineficiencia donde sólo hay una demanda diferente. Pensemos, por ejemplo, en un sistema de selección y reciclaje de residuos más sofisticado; o una opción clara por elevar la dotación de zonas verdes que eleva la superficie de parque por habitante a un coste mayor...

Pero además es un concepto especialmente mal indicado para captar la multiplicidad de las situaciones: ayuntamientos turísticos o universitarios, de elevada población flotante, que producen más toneladas de residuos, consumen más agua y generan más m<sup>3</sup> de aguas residuales por habitante: ¿es esto indicador de ineficiencia? No pasaría nada si no fuera que sobre esta base la reforma legal contempla la intervención del ayuntamiento más gastador, sin tener en cuenta sus especificidades.

## 4 La reforma opta por soluciones escasamente eficientes y de menor calidad democrática

Como ya hemos señalado, la reforma prevé el mantenimiento de la estructura institucional actual: una planta municipal hipertrofiada y dos niveles (el municipal y el provincial) en el ámbito local, por más que fomente la reducción de las estructuras intermunicipales voluntarias (mancomunidades, comarcas, consorcios,...).

Esta solución puede llegar a disociar, con amplitud hoy no determinada, la representación de la gestión. Se mantendrán las estructuras políticas (alcaldes, concejales,...), con un aparato administrativo general, y se trasladarán las capacidades de gestión al ámbito provincial, por vías coactivas o voluntarias. Esta vía induce la creación de espacios de representación política democrática desprovistos de capacidad de gestión mientras configura espacios de gestión sin instrumentos de control democrático.

Los cargos electos de los ayuntamientos desapoderados quedan convertidos en meros intermediarios, mientras las diputaciones asumen responsabilidades sin estar sometidas a un control democrático directo. Son ya en la actualidad organismos de baja calidad democrática, y con fuertes incentivos para la ineficiencia global, más allá de la gestión más o menos acertada de algunos servicios, por la menor transparencia, control y responsabilidad. Estos problemas se agudizan con la reforma, que distancia a los ciudadanos de los lugares donde se puede dar solución a sus demandas.

La reforma actúa así sobre ámbitos donde las economías de escalera no son importantes y deja fuera otros en los que sí lo son. Una solución barroca, ineficiente y de difícil aplicación.

Sería posible compatibilizar mejor eficiencia y democracia? La "estrategia del norte de Europa", aplicada en países como Dinamarca, Suecia o Alemania indica cómo actuar, con dos ejes centrales.

El primer eje, la promoción de la fusión de ayuntamientos, ensayando inicialmente una vía voluntaria, incentivada con decisión. A la que podría ayudar la administración central colocando en la legislación básica una referencia de obligado cumplimiento al cabo de un período de tiempo corto (¿mínimo de 2.000 habitantes para un ayuntamiento después de cinco años?). E que debería desembocar en una vía forzosa al término de ese período transitorio. Dejando a las comunidades autónomas una amplia competencia en la determinación de los ritmos y características del proceso. Este vector de actuación produciría ayuntamientos más fuertes y de mayor superficie y habitantes, susceptibles de descentralización.

El segundo eje de la estrategia consistiría en la eliminación de la obligatoriedad del nivel provincial. Las diputaciones se convertirían en una opción autonómica. Las comunidades autónomas tendrían la opción de hacerlas desaparecer, mantenerlas o transformarlas. Por ejemplo, utilizando este nivel local superior para dar una solución, que no está en la ley, a los dilemas metropolitanos.

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

## 5 La reforma parte de una concepción homogeneizadora

La norma opta por soluciones homogéneas para toda España, recortando el campo de acción de las comunidades autónomas para recentralizar competencias. Esta opción choca con las experiencias de países europeos más desarrollados de fasquía federal (Alemania, Bélgica), en los que los niveles intermedios (CCAA en España) son competentes en el diseño, regulación y control del ámbito local, a partir de unas bases y derechos democráticos comunes mínimos. La alternativa descentralizadora facilita la mejor adecuación y respeto a las diferencias; así como la innovación institucional y la competencia entre unidades administrativas que experimentan soluciones. Con la imposición de la homogeneización estamos coartando los efectos dinámicos más benéficos del modelo descentralizado (adaptación a preferencias diversas y movilidad de los individuos para elegir la opción más acorde con sus demandas).

La opción recentralizadora colisiona con la propia situación española, en varios planos. En el nivel local intermedio ya existen múltiples soluciones en España. Desde las CCAA uniprovinciales (por cierto, ¿asumirán aquí las CCAA las competencias municipales?; ¿serán sometidas a debate en las asambleas de la CA?) a las soluciones insulares (Cabildos y Consejos, que fragmentan la representación de las provincias) o forales (con un reforzamiento muy intenso del nivel provincial en el País Vasco). Querer verter en un molde común la diversidad ya existente augura tensiones y dificultades para un resultado que en el mejor de los casos es extremadamente limitado.

Pero también existen fricciones en el plano legal. A día de hoy existen diversos niveles competenciales de las comunidades autónomas en el ámbito local; y las comunidades autónomas han ejercido esas competencias para producir regulaciones no coincidentes. Por ejemplo, en la determinación de las competencias propias de los ayuntamientos y de las comunidades. Algunas de entre ellas trasladaron al ámbito local, por delegación, competencias que la reforma prohíbe a los ayuntamientos. Esta constatación indica la dificultad de que prospere una delimitación rígida y uniforme de las competencias propias de los ayuntamientos por medio de la legislación básica.

A dimensión dos Concellos en Italia e a laboriosa evolución do instituto da fusión entre concellos

## La dimensión de los Ayuntamientos en Italia y la laboriosa evolución del instituto de la fusión entre ayuntamientos

The dimension of the councils in Italy and the laborious evolution of the institute of the merge among councils

47  
Regap

GIUSEPPE FRANCO FERRARI

Presidente del Instituto Europeo de Derecho Comparado  
Catedrático de Derecho Público Comparado de la Università Luigi Bocconi  
(Milán, Italia)

giuseppe.ferrari@unibocconi.it

Recibido: 11/05/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

**Índice:** 1 Observaciones introductorias. 2 El periodo estatutario. 3 La edad republicana y los primeros instrumentos normativos: en especial, la Ley 8 de junio de 1990, n. 142. 4 La reforma del Título V y el actual panorama normativo. 5 Observaciones conclusivas.

### 1 Observaciones introductorias

La realidad actual de los Ayuntamientos italianos, en primer lugar, debe ser encuadrada dentro del espacio comprendido entre dos directrices opuestas entre ellas y de difícil conciliación. Por un lado, existe un hecho de carácter social y demográfico que preexiste, en su origen histórico, también a la misma unidad de Italia, y que consiste en la extraordinaria diversidad de las múltiples realidades de los diferentes Ayuntamientos. Al día de hoy, se cuentan en efecto más de 8.000 Ayuntamientos (exactamente 8.094 según los datos proporcionados a finales del 2008<sup>1</sup>), cuyas dimensiones se diferencian enormemente de caso a caso. La realidad del panorama de los Ayuntamientos es difícil de ser comprendida plenamente sin el auxilio de algunas cifras que proporcione la exacta cognición del fenómeno. Los datos a disposición demuestran un lento pero constante crecimiento del índice promedio de la densidad de la población, la cual a fines del siglo pasado señalaba 188,9 habitantes /km<sup>2</sup> y en el 2007 había llegado a 197,85. Esto nos habla, seguramente, de una economía que ha continuado ulteriormente un camino descendiente, ya iniciado, además,

1 Ver, [www.istat.it](http://www.istat.it).

decenios atrás, de progresivo abandono de formas de producción agrícola y rural, y que tiene una influencia sobre el tejido urbano en la medida en la cual implique el abandono de habitaciones diseminadas (empresas agrícolas, etc.) con la dislocación de su población hacia sedes más estructuradas. Es también interesante cruzar este dato con el del porcentaje de la población residente en los centros urbanos mayores (en la mayor parte de los casos coincidentes con las capitales de provincia), que se ha mantenido sustancialmente idéntico en el mismo lapso de tiempo (29,7% en el 2000, 29,39% en el 2007) y con la ligera disminución de la población (aproximadamente 300.000 unidades menos en el mismo arco temporal), para concluir que evidentemente la población italiana constata una tendencia a una movilidad bastante acentuada, con los grandes centros de asentamiento que sin embargo no parecen constituir un polo de atracción de los desplazamientos (a diferencia de cuanto sucedía, por el contrario, antes y durante el *boom* económico de los años sesenta) y, en general, una *tendencia* hacia una densidad habitacional cada vez mayor.

Los flujos hacen evidente, además, un progresivo despoblamiento de las zonas montañosas (donde residía en el 2007 el 13% de la población, mientras era el 17,5% a inicios del siglo) y una tendencia opuesta en lo que se refiere a la llanura (donde actualmente mora casi el 50% de la totalidad de la población residente) y las costas. Es también peculiar la distribución geográfica de los Ayuntamientos italianos: dos Regiones, Piamonte y Lombardia, ellas hospedan el 34% de la totalidad. Luego, Piamonte y Lombardia, detienen otro predominio de importancia que guarda relación con el tema que nos ocupa y desarrollaremos: en estas dos Regiones se encuentra más de la mitad de los Ayuntamientos italianos con menos de mil habitantes (según los datos del 2001, 618 en Piamonte y 358 en Lombardia, sobre los casi 2,000 que se encuentran dispersos en el territorio italiano).

La segunda directriz es en cambio de naturaleza jurídica, en la práctica resale a la misma unidad de Italia y consiste, fundamentalmente, en un esquema de principio inspirado en el dogma de la uniformidad, una posición que claramente funda sus propias raíces en el derecho administrativo así como fue concebido en el modelo francés de la edad napoleónica, admitido inicialmente en el Reino de Cerdeña bajo la familia real de la Casa Savoya y luego, desde ahí, se propagó en el recién nacido Estado unitario. Ahora es de total evidencia el contraste que surge del encuentro entre la realidad histórica y social de profunda diversificación y la instancia jurídica de uniformidad, y las dificultades con las cuales un mismo modelo organizativo puede funcionar eficazmente en el caso éste sea aplicado tanto a la realidad metropolitana así como a pequeñas entidades municipales con pocos centenares de residentes.

Son por lo tanto, se decía hace un momento, casi 2.000 sobre un poco más de 8.000 los Ayuntamientos con menos de 1.000 habitantes: un dato que es el síntoma más evidente de una fuerte característica del tejido urbanizado italiano hacia la dispersión, incluso la fragmentación, en todo caso es la coexistencia del "micro" con el "macro". Esta consideración no puede estar encerrada y limitada a un mero interés de carácter estadístico o demográfico, porque tiene, por el contrario, una incidencia precisa sobre la calidad de la función administrativa desempeñada por los Entes comunales. En el 2008, una investigación de Confcommercio y Legambiente<sup>2</sup> ha identificado 3.566 Ayuntamientos donde la

---

2 Confcommercio e Legambiente, *Rapporto sull'Italia del "disagio insediativo". 1996/2016: eccellenze e ghost town nell'Italia dei piccoli comuni*, Roma, 2008.

población residente se encuentra en condiciones de “carencia habitacional”: pues bien, 3.408 de estos son Ayuntamientos con una población inferior a 10.000 habitantes, y se trata de un dato estadístico demasiado importante y coherente para considerar que no exista una relación entre dimensiones del asentamiento y la calidad de la gestión del Ente. La investigación mencionada habla de un grupo de pequeños Ayuntamientos, situados en prevalencia en zonas montañosas (arco alpino, Apeninos, Toscana-Emiliano), con baja densidad demográfica y con una edad promedio (por otro lado ya en continuo aumento) más elevada de la nacional.

El discurso sobre la dimensión de los Ayuntamientos tiene toda una serie de implicaciones, en absoluto de secundaria importancia, sobre la eficiencia económica de los mismos Entes. En efecto, está ampliamente documentado<sup>3</sup>, que los pequeños Ayuntamientos dedican el 50% de sus propios recursos en el cumplimiento de las “funciones generales de administración, gestión y control” (incluidos, en dimensión preponderante, los costes del personal), mientras que los Ayuntamientos con más de 60.000 dedican a los mismos rubros en promedio el 28,7% del propio *budget*, y parecen por lo tanto más eficientes en la gestión ordinaria. De aquí deriva, sobre todo, la exigencia de proceder a una racionalización y simplificación del tejido urbano, para eliminar las ineficiencias que los “Ayuntamientos fragmento” llevan consigo.

## 2 El periodo Estatutario

Los primeros intentos de simplificación del tablero de las realidades municipales puede encontrarse, en realidad, ya en los primeros decenios del siglo pasado, cuando Italia utilizaba todavía la forma institucional monárquica: en vigencia por el Estatuto Albertino, el Ayuntamiento es concebido como un Ente carente de autonomía, al cual se delegan funciones de tipo administrativo; pero al cual no le es otorgada autoridad alguna de tipo político-institucional<sup>4</sup>. Luego, cuando se interrumpe el camino liberal e Italia tiene que atravesar el periodo autoritario de los veinte años fascistas, son suprimidos los institutos democráticos también a nivel local: Alcalde y Consejo municipal son suplantados por los institutos del alcalde y de la consulta, por nombramiento gubernamental, y el sistema de controles del centro sobre las periferias, ya sea de mérito así como de legalidad, se torna más invasivo todavía.

En este contexto, el instrumento utilizado para la racionalización del número de los Ayuntamientos es aquel, lejano de la actual idea del autogobierno local, de la fusión coacta, por medio del cual el vértice de la administración estatal dispone la unificación de entidades municipales menores. Cuando se da inicio a la política de las unificaciones forzadas, con la emanación del R.D. 29 de julio 1927 n. 1564, se cuentan en Italia, según los datos del censo de 1921, 9.144 Ayuntamientos, diez años más tarde, en 1931 (por lo tanto después de cinco años desde la emanación del decreto n. 1564), el número efectivo disminuye a 7.310. Desde el punto de vista cuantitativo, si se hace la confrontación con los resultados de los decenios posteriores, se trata del mayor éxito de la historia de la Italia unitaria, ya que, como ahora se verá, no se verifican, en épocas posteriores, similares reducciones del

3 V. A. Cortese, *La riduzione del numero dei Comuni: un tema che meriterebbe maggiore attenzione*, Working Paper no. 104 del Dipartipenti di Economia - Università Roma Tre, Roma, 2009, 11 sgts.

4 V. S. Romano, *Decentramento amministrativo*, en *Scritti minori*, II, Milano, Giuffrè, 1950.

dato numérico en un lapso de tiempo tan breve. Se trata de un éxito destinado, en todo caso, a quedar relegado en el ámbito de una corta estación y a desvanecer rápidamente: ya en 1946 el dato numérico vuelve a estar caracterizado por una tendencia de crecimiento (7.681), confirmado además en los años siguientes (8.021 en 1960), en todo caso, el real decreto n. 1564 debe ser considerado un divisorio en la materia del gobierno de los Ayuntamientos, dado que permitió descender bajo el umbral de los 9.000 Ayuntamientos, en todo caso un nivel bastante elevado pero al que, desde entonces, no se conseguirá llegar nunca más.

A la estación de las unificaciones forzadas le sigue luego la emanación del T.U. 3 de marzo 1934, n. 38, el cual prevé que los cambios de las circunscripciones municipales puedan ser dispuestos con ley o con un acto reglamentario por parte del Gobierno (art. 30-33), continuando por lo tanto la tradición de las fusiones decididas desde el alto con un acto autoritario, además, esta vez, también en contraposición con la disposición del Estatuto Albertino (art. 74) que no atribuía dicho poder al Gobierno; contraposición en todo caso fácilmente resuelta por la naturaleza flexible del mismo Estatuto<sup>5</sup>. El T.U. del 1034 es también relevante bajo otro aspecto, ya que introduce y disciplina el instituto del consorcio entre Ayuntamientos o entre Provincias, para la gestión en forma asociada de los servicios públicos locales.

### 3 La edad republicana y los primeros instrumentos normativos: en particular, la ley 8 junio 1990, n. 142

Concluida la dramática página de la experiencia autoritaria, inicia el camino del ordenamiento republicano. La Constitución de 1948 contiene en sí misma ambos principios que, como se ha hecho evidente en la apertura, desenvuelven uno un efecto centrípeto y el otro un efecto centrífugo, uno aspira a la uniformidad del aparato administrativo y el otro reconoce el valor de las discordancias. El art. 5 establece en efecto que «la República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías territoriales». El debate en la Asamblea constituyente, y el texto que por último deriva del mismo, está plasmado, por un lado, por la herencia todavía muy fuerte del principio del centralismo administrativo que había caracterizado hasta entonces la historia de Italia, antes en su fase de Estado liberal del ochocientos y luego en la fase fascista, y por otro lado, por la contribución de algunas fuerzas innovadoras, en primer lugar la componente católica (en modo especial gracias a la contribución de los juristas Giuseppe Dossetti y Giorgio La Pira), que introduce por primera vez el principio del pluralismo institucional autonomista. Por lo tanto, el texto original de la Constitución contiene en el art. 114, un elenco de los Entes territoriales que constituyen la República (Regiones, Provincias y Ayuntamientos), aunque organizados en una relación jerárquica que ve en el primer lugar al Estado, en el segundo a las Regiones («constituidos en entes autónomos con poderes propios y funciones según los principios fijados en la Constitución», art. 115), y luego Provincias y Ayuntamientos, a los cuales les viene reconocido un espacio más limitado de autonomía, que pueden ejercer solamente «en el ámbito de los principios fijados por las leyes generales de la República» (art. 128) y por lo tanto en la medida en la cual es a ellas otorgado por la misma autoridad central.

---

5 Como observa C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 9ª ed., 1976, 996.

El art. 133 contiene también una importante disposición dirigida a evitar ulteriores unificaciones forzadas como las experimentadas en la época fascista: las modificaciones a las circunscripciones municipales y las correspondientes denominaciones deben ser dispuestas por ley regional «luego de ser escuchadas las poblaciones involucradas». Viene entonces introducido el principio de la participación de las ciudades en los cambios de la estructura de la realidad municipal a la cual pertenecen. Todavía, el dispositivo se presenta ya problemático apenas fue dispuesto: en parte, porque el instituto del referéndum, en general, tendrá en la historia italiana una evolución compleja y rica de contraposiciones de carácter político más que jurídico, y logrará por último ver la luz con una disciplina legislativa solamente a inicio de los años setenta. Además, el específico dispositivo ex art. 133 Const. se enfrenta a ulteriores dificultades interpretativas, *in primis* con relación a cual sea el alcance de la norma y a quien, concretamente, se debe considerar “población involucrada” y por lo tanto “ser escuchada”. Después de un debate doctrinal bastante encendido, prevalece por último la posición por la cual son “involucrados” todos los electores de los Ayuntamientos implicados en la fusión, y no solamente los normales contribuyentes<sup>6</sup>. Luego, otro argumento que ha requerido más de una aclaración es el inherente a la relación de sucesión entre las fuentes, resuelta a su vez con la consideración que los actos normativos emanados del Ayuntamiento o de los Ayuntamientos extinguidos mantengan su propia eficacia (por virtud del principio general de la continuidad del ordenamiento) hasta que no sean eventualmente abrogados por un acto posterior emanado del nuevo Ente.

En definitiva, la nueva estructura constitucional termina, de acuerdo a los hechos, por encontrar un equilibrio entre las instancias centralistas e instancias autónomas con toda ventaja a favor de las primeras, y la discontinuidad con el pasado se revela más importante en el plano de las enunciaciones del principio que no sobre el derecho vigente. Como prueba de lo anterior, en diferentes oportunidades, la jurisprudencia ya sea administrativa así como la constitucional de aquellos años no ha faltado en afirmar la naturaleza programática y la eficacia diferida de las normas constitucionales sobre la autonomía<sup>7</sup>; y esto es todavía más cierto en cuanto se refiere al nivel subregional, donde en la práctica el texto único de 1934 sigue siendo por largo tiempo (sustancialmente hasta 1990) la fuente de la estructura organizativa de la administración local y el único elemento de relieve de ruptura respecto a la experiencia pre-constitucional, se sustenta en la reintroducción de los institutos democráticos como el pluralismo de los partidos y la elección directa y por sufragio universal de los representantes en las instituciones locales.

Durante algunos decenios, además, los mismos institutos del regionalismo, que por otro lado representan el nivel de descentralización más difundido y vigorosamente sancionado por el texto original de la Constitución, quedan congelados en una especie de *stand-by* que se resuelve finalmente en los años 70, con las primeras elecciones de los Consejos regionales (1970), la aprobación de los Estatutos ordinarios (1971) y de once decretos delegados que transfieren competencias de función a las Regiones (1972) y la emanación del d.P.R. 24 de julio 1977 n. 616, que transfiere nuevas competencias a las Regiones y, en el ámbito de estas, recorta algunas funciones que son atribuidas a las Provincias y a los Ayuntamientos.

6 Ver. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, citada, 997.

7 G. Vesperi, *Le Regioni e gli Enti locali*, en *Trattato di diritto amministrativo*, pag. 1937.

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

En realidad, esta fase de reestructuración de los poderes locales se caracteriza por ser intrínsecamente contradictoria. Es verdad que aumentan las funciones de las autonomías locales, pero esto no significa que se aumente, *ipso facto*, la autonomía local, entendida como principio general que gobierne el modo de relacionarse entre los diferentes niveles de gobierno. Mientras que aumentan las funciones requeridas a los Ayuntamientos, por el contrario se refuerzan también los otros aparatos administrativos con los cuales los mismos Ayuntamientos deben confrontarse, quiere decir Regiones y Provincias, y el camino de la implementación de las autonomías regionales atrae hacia sí importantes porciones de poder administrativo entre ellas a las Provincias y, todavía más, a los Ayuntamientos, no les queda sino las migajas. En paralelo, también los controles desde el alto se vuelven menos incisivos: ya con la Constitución, en realidad, se había realizado un primer elemento de ruptura con relación al ordenamiento previgente, si bien el texto no sea pródigo de disposiciones en mérito a la formulación originaria, el art. 100 instituye la Corte de cuentas, el art. 125 el control estatal de legalidad sobre los actos de las Regiones y el art. 130 el control regional de legalidad sobre los actos de los Ayuntamientos y de las Provincias. El sistema de los controles, así como ha sido definido por la Constitución, nace entonces fuertemente basado en una idea de hacer preventivos los controles, por otro lado que sean siempre ejercidos por organismos externos (la magistratura frente al Estado, el nivel de gobierno superior frente a las Regiones, Provincias y Ayuntamientos); se podrá también observar una constante evolución en el tiempo, que llevará por ejemplo, a un importante reforzamiento de los controles en los años '70 (aunque el verdadero cambio se verificará en los años '90 con la introducción de los controles internos).

Todo esto, además, produce una influencia todavía muy limitada sobre el número total de los Ayuntamientos, que continúa a no disminuir (en 1971 son más bien 8.056 incluso alguno más del dato verificado diez años antes). El art. 117 Const., en su formulación en aquel momento vigente, disponía que fuesen las Regiones, en los límites de los principios fundamentales establecidos con ley estatal, a disponer en mérito a las circunscripciones territoriales de los Ayuntamientos. El ya mencionado d.P.R. 616/1977 en especial, atribuía a las Regiones (art. 16) la competencia de determinar el ámbito territorial de los Ayuntamientos, su denominación, sus sedes y, sobre todo, la «definición de las relaciones entre Ayuntamientos como consecuencia de las modificaciones territoriales».

Ya se ha observado que en Italia, en aquel momento como también en la actualidad, están presentes una cantidad de micro-Ayuntamientos, y también se ha hecho evidente como dicha estructura urbanística es poco eficiente ya sea en el plano de la gestión económica así como a nivel de la prestación de servicios a los residentes, finalmente, el legislador proporciona a las Regiones el instrumento necesario para proceder a una racionalización y, por lo tanto, a una superación (al menos parcial) de esta problemática, con la prueba de los hechos, en aquellos años dicha potestad legislativa concurrente viene ejercida muy raramente y la situación de los Ayuntamientos queda más o menos invariada. La única norma que se descubre destinada a no ser letra muerta es la prohibición, en el mismo artículo, de instituir nuevos Ayuntamientos con una población inferior a 5.000 habitantes, disposición que, si no ayuda a resolver la situación, al menos pone un freno al preocupante declive del nuevo aumento del número total de Ayuntamientos que, como ya se ha observado, por los años sesenta había vuelto a aumentar.

Las razones de una inercia de este tipo pueden ser múltiples, pero, en primer lugar, se puede relevar una especie de oposición ideológica hacia cualquier intención de reducir la esfera de autonomía de las comunidades locales actuando unificaciones de unidades territoriales de primer nivel —tal vez por una forma de tutela, de apego a las particularidades y a las identidades individuales, tal vez porque cualquier intervención desde el alto que signifique una disminución de los márgenes de autodeterminación de las periferias hace revivir aún el recuerdo del período autoritario— que es percibido como una lesión a las prerrogativas históricas y a las tradiciones culturales de cada una de las realidades comunales<sup>8</sup>; el hecho es que en estos años las Regiones se cuidan (tal vez por no querer hurtar la susceptibilidad de intereses personales) de ejercer el poder que la Constitución y el legislador les han otorgado.

En efecto, no es una casualidad, como confirmación, al menos hipotética, de cuanto se ha apenas señalado, que otros organismos locales que obtienen reconocimiento legal en aquellos mismos años tendrán un destino de mayor éxito. Es el caso, por ejemplo, de las Comunidades de montañas (y a continuación, gracias a éstas, de las comunidades isleñas), instituidas con la ley 3 de diciembre 1971, n. 1102 y hoy en día disciplinadas por el decreto legislativo n. 267/2000: se trata de «entes locales constituidos entre Ayuntamientos de montañas y parcialmente montañas, pertenecientes también a diferentes provincias, para la valorización de las zonas de montañas, para el ejercicio de sus propias funciones, de las funciones otorgadas y para el ejercicio asociado de las funciones municipales»<sup>9</sup>. Es significativo que esté prevista la posibilidad de que una Comunidad de montaña mute gracias a una fusión de los Ayuntamientos que antes la constituían: en este caso, los recursos y las funciones atribuidas a la Comunidad se transferirían automáticamente al nuevo Ente municipal que surge de la fusión.

Luego los consorcios vienen dotados de una nueva y más férrea disciplina a través de las cuales las Provincias y los Ayuntamientos (pero también otros Entes, como las comunidades de montañas, por ejemplo) pueden administrar y ejercer funciones en forma asociada, dotándose de una convención y de un estatuto, que debe necesariamente prever una asamblea, en la cual hagan parte representantes de los Entes en consorcio, y un consejo de administración elegido por la asamblea con la función de aprobar los actos fundamentales.

Dos rápidas reflexiones se pueden formular a propósito de estas formas alternativas —respecto a la fusión— de agregaciones de entes. La primera es la acentuada atención dirigida al perfil funcional más que estructural de la racionalización de los Entes: ya sea comunidades de montañas que consorcios no desempeñan ningún papel en la disminución de los números de los Ayuntamientos y Ayuntamientos-fragmentado, pero pueden proporcionar efectos positivos al garantizar una gestión más eficiente de las funciones de estos Entes, con gran beneficio a favor de los ciudadanos destinatarios de dichos servicios. La segunda observación sigue directamente la primera, y consiste en hacer evidente que, ahí donde la identidad del ente-Ayuntamiento no se haya tocado, el legislador tiene espacios de maniobra más amplios para poder intervenir en la materia: piénsese en la posibilidad, prevista por el decreto ley 267/2000, de reintroducir los consorcios obligatorios, ahí donde subsista

8 Como observa G. Rolla, *Evoluzione del sistema costituzionale delle autonomie territoriali e nuove relazioni tra i livelli istituzionali. Prospettive costituzionali e profili problematici*, en *Le Regioni*, 2000, n. 6, 996 sgts.

9 Art. 27 c. 1 d.l. n. 267/2000.

un relevante interés público sobre la gestión conjunta de una función o de un servicio, de disciplinar posteriormente con una ley regional, cuando en cambio la posibilidad de instituir “fusiones obligatorias” está excluida ya sea del principio general del autogobierno local, así como también del preciso dispositivo constitucional anteriormente citado que quiere que sean “escuchadas” las poblaciones involucradas.

En cuanto se refiere estrictamente al tema de las fusiones de los Ayuntamientos, en todo caso, los años ochenta transcurren en la inercia por la carente aplicación del d.P.R. 616/1977, pero se concluyen con un potencial momento precursor de radicales cambios. En efecto es promulgada la ley 8 de junio de 1990, n. 142 que introduce una nueva norma en tema de fusión entre Ayuntamientos, en las intenciones del legislador dispuesto a facilitar y aumentar la utilización de dicho instituto.

El límite a la institución de nuevos Ayuntamientos es aumentado y llevado ahora a 10.000 habitantes, a excepción, precisamente, del caso de las fusiones: el art. 11 prevé que las Regiones, luego de hacer escuchado a las poblaciones involucradas en las formas previstas por la ley regional, puedan modificar las circunscripciones territoriales de los Ayuntamientos también bajo dicho umbral. A las Regiones les viene solicitado redactar un plan quinquenal de modificación de las circunscripciones municipales y de las fusiones, incluyendo las transferencias de las funciones administrativas que pueden ser delegadas a las nuevas realidades, las fusiones de los Ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes son incentivadas a través de las contribuciones regionales y las contribuciones estatales extraordinarias, en medida equivalente al tipo y a la entidad de las funciones transferidas.

El art. 26 prevé también una ulterior posibilidad, la de la Unión, por medio de la cual dos o más Ayuntamientos pueden ejercer conjuntamente una pluralidad de funciones o servicios, con vistas a una futura fusión, que necesariamente debe llegar a realizarse en un lapso de 10 años, so pena de disolución de la misma Unión. Impuestos, tarifas y contribuciones sobre los servicios derogados por la misma Unión hacen parte de las competencias de las Uniones. Los órganos electivos de la Unión son el Consejo, la Junta y el Presidente, anticipación que reproduce la estructura institucional de los Ayuntamientos, de los cuales las Uniones se presentan entonces como una “clonación” de mayores dimensiones territoriales, lo cual, por otro lado, es coherente con el esquema que ve a la Unión como un pasaje intermedio y obligado hacia la disolución de cada una de las entidades municipales en una nueva entidad. Por otro lado, los Ayuntamientos gozan de un cierto margen de maniobra, desde el momento que la ley les reconoce la facultad de instituir ulteriores órganos y disciplinar formas de participación y representación de los Ayuntamientos participantes en la unión ante el Consejo.

En realidad, el diseño perseguido por el legislador de 1990, es de evidencia inmediata, y parece también, en una primera lectura, bien balanceado al definir instrumentos coherentes con los objetivos. El objetivo, en cuanto interesa en esta sede, es esencialmente uno: reducir la dispersión de los “Ayuntamientos fragmento” y las ineficiencias que del mismo derivan. Son dos los instrumentos predisuestos que agreden el problema desde dos frentes: por un lado, se previene, prohibiendo la constitución de nuevos micro-Ayuntamientos, por el otro se sana la dispersión, o se intenta hacerlo, predisponiendo institutos jurídicos de incentivo a la unificación. Insertado en este diseño, el instituto de la Unión de ayuntamientos es conce-

bido entonces «no tanto como una forma estable de cooperación intercomunal siguiendo el ejemplo de los consorcios, sino como un estadio anticipador a la fusión»<sup>10</sup>.

Habría sido una alternativa, en efecto, proveer *ex lege*, desde el alto, a una redefinición total, simplificada y racionalizada, del marco de la estructura municipal en el territorio nacional, sin embargo, en el debate que condujo a la aprobación de la ley n. 142 prevaleció un esquema dirigido a tutelar las instancias de autogobierno local (el recuerdo de las unificaciones coactas, por otro lado, aunque no pudiesen más definirse presente en la memoria, constituía en todo caso un precedente de evitar), con la convicción que, en todo caso, la nueva norma habría marcado el punto inicial de un recorrido compartido hacia dicha dirección<sup>11</sup>.

17 uniones (que involucran en total 68 Ayuntamientos) intercurrentes desde junio de 1990 cuando es aprobada la ley n. 142, al mes de agosto 1999<sup>12</sup> no pueden claramente definirse el viático de un brillante camino hacia la simplificación del completo esquema de los Ayuntamientos; por el contrario, un número tan exiguo determina una grave pérdida para la política de las fusiones entre los Ayuntamientos en Italia. Mucho mejor que quien sea, lo reconoce el mismo legislador, quien después de 10 años, en 1999, actúa en la materia e interviene con la ley n.265/1999 y luego con el decreto legislativo n. 267/2000 (denominado Texto único de las autonomías locales, a continuación Tuel), donde el *focus* se disloca sensiblemente de las fusiones a las uniones como objetivo final de la política de racionalización por el elevado nivel de “fragmentación” de los Ayuntamientos. Es un cambio de dirección que definir brusco es poco: casi parece que el legislador renuncie al proyecto perseguido hasta hace poco y alce su bandera blanca.

## 4 La reforma del Título V y el actual panorama normativo

En realidad, es necesario especificar, antes de todo, que los dos nuevos instrumentos normativos surgen en un período de un grandísimo fermento, en cuanto se refiere al derecho de los Entes locales, tanto que, precisamente mientras la ley 265 y luego el Tuel entran en vigor, está en camino el *iter* parlamentario que llevará dentro de poco, en el 2001, a la aprobación de la reforma del Título V de la Constitución, que tiene por objeto precisamente «Las Regiones, las Provincias, y los Ayuntamientos». Esta reforma es la punta del iceberg de un camino iniciado años atrás, que ha conducido a las Regiones y a los Entes locales a adquirir una siempre creciente autonomía financiera (a través de una serie de disposiciones varadas entre 1990 y 1997, que se han referido tanto a las Regiones como a los Ayuntamientos) y de gobierno (con la introducción de la fórmula electoral mayoritaria y la prospectiva de la elección directa del jefe del Ejecutivo, en 1993 para los Ayuntamientos y las Provincias y en 1999 para las Regiones). Estos son también los años de la denominada “tercera descentralización” (es decir de una nueva ola de transferencias de competencias administrativas del centro hacia las periferias, después de las primeras dos fases que habían tenido lugar en 1970-72 y 1075-77), actuado a través del decreto legislativo 31 de marzo 1998 n. 112, que transfiere a las Regiones, Provincias, Ayuntamientos y otros Entes territoriales un conjunto

10 M. De Angelis, *Le unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, en L. del Federico, L. Robotti (curador), *Le associazioni fra Comuni. Forme organizzative, finanziamento, regime tributario*, Milano, Franco Angeli, 2008, 62.

11 Ver, L. Vandelli, *Il governo locale*, Bologna, il Mulino, 2000, 15 sgts.

12 Según el informe Formez *Indagine conoscitiva sulle unioni tra Comuni*.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

de competencias normativas y administrativas sobre una cantidad de ámbitos de un notable relieve, como, entre otros, sanidad pública, instrucción, bienes culturales, obras públicas y viales, y las funciones de organización y de todas las actividades instrumentales al ejercicio de las funciones otorgadas.

En los mismos años ve también la luz el “máximo federalismo con Constitución inmutada” introducido por las leyes inspiradas y queridas por el entonces Ministro Franco Bassanini. La primera de éstas, la ley del 15 de marzo de 1997, n. 59, introduce en el ordenamiento italiano el principio —además de clara matriz comunitaria— del acercamiento del ente responsable del desempeño de una función o de la erogación de un servicio al ciudadano. Viene desmontado el principio, hasta ahora vigente, de la correspondencia entre competencia normativa y competencia administrativa, y los Entes locales —los Ayuntamientos en primer término— se encuentran proyectados inicialmente en el cumplimiento de funciones antes atribuidos tradicionalmente al Estado, al mismo tiempo, también los procedimientos y la actividad administrativa en general siguen involucradas en una profunda y compacta transformación, con el objetivo de hacerlas lo más ligeras y ágiles posibles. En especial este último es el objetivo hecho propio por la denominada ley Bassanini-bis (ley 15 de mayo 1997, n. 127, luego revisada parcialmente por la denominada Bassanini-ter, ley 16 de junio 1998, n. 191), que contiene normas dirigidas a conseguir la simplificación de los procedimientos y la reorganización de los despachos. Es esta una época en la cual aumentan notablemente las atribuciones funcionales de los niveles de gobierno periféricos, y es por lo tanto coherente que se busquen también nuevas estructuras capaces de permitir un eficaz desempeño de dichas tareas.

El punto apical de este proceso de reforma, en todo caso, es el ya mencionado nuevo Título V, en el cual resaltan, para las finalidades del discurso que se está exponiendo, la equiparación de los Ayuntamientos a Regiones, Provincias, ciudades metropolitanas e incluso al mismo Estado, como elementos constitutivos de la República (art. 114 Const.); la confirmación del principio de la atribución de las funciones administrativas a los Ayuntamientos en forma de tendencia, salvo la atracción de éstas hacia el alto en el caso fuere requerido por los principios de diferenciación, subsidiariedad y adecuación (art. 118 Const.); la abolición de los controles preventivos, por parte del Estado, sobre los actos administrativos de los Ayuntamientos y de la figura del comisario de Gobierno, el aumento de los márgenes de autonomía financiera tanto para las Regiones así como para los Entes locales (art. 119 Const.), y por último, el reconocimiento de la autonomía estatutaria y reglamentaria de los Entes locales (art. 114 Const.).

En extrema síntesis, es necesario por lo tanto subrayar que el clima en el cual el legislador pone en discusión las normas sobre las unificaciones ha cambiado sensiblemente respecto a diez años atrás; mientras tanto ha iniciado, efectivamente, un recorrido de progresivo aumento de los espacios de autonomía y de autogobierno de los Entes locales, que han elevado al rango de entes parificados al Estado, con la consecuente desaparición de la relación jerárquica piramidal que caracteriza las relaciones entre los diferentes Entes territoriales en vigencia por el texto original de la Constitución. En este contexto, los espacios para proceder a las unificaciones, si no son precisamente forzadas, en todo caso decididos desde el alto en virtud de un mecanismo semiautomático (como las fusiones *ex lege* a diez años desde la institución de una Unión, previstas a partir de 1990) se reducen notablemente.

La ley 265/1999, entonces, mantiene intacta la competencia de las Regiones en mérito a la predisposición del programa de reordenación territorial, mientras que modifica precisamente las funciones y la misma naturaleza del programa, el cual ahora es fundamentalmente finalizado a la determinación de los ámbitos preferenciales para la gestión supra municipal asociada de funciones y servicios, la cual puede ser realizada «también» a través de las Uniones. En el centro de la nueva normativa, entonces, se encuentra el fin (es decir la gestión conjunta de los servicios, en una óptica de implementación de la capacidad de erogar servicios al ciudadano) y no más el medio (entendido como la fusión entre dos o más Ayuntamientos), tanto que, por una parte, esto es facultativo (a la constitución de una Unión no debe seguir necesariamente, dentro de diez años, la fusión de los Ayuntamientos participantes), y, por el otro, no es siquiera el único medio realizable, como lo deja intuir la introducción del inciso “también”.

En cuanto al tema de las formas alternativas de agregación (merecen también al menos una mención los circundarios, que son reparticiones en el interior de una Provincia, con el objetivo de organizar despachos y servicios, y los ayuntamientos y las circunscripciones, que en cambio son formas de organización sub-municipales, respectivamente particiones administrativas en el interior de dichos Ayuntamientos que nacen precisamente de fusiones, y organismos de gestión de servicios en los Ayuntamientos con poblaciones superior a 100.000 habitantes) se puede observar como no faltan (algunas, no muchísimas) sugerencias de originalidad en la legislación regional y de los Entes locales a los cuales la Constitución atribuye dicha competencia, para buscar nuevas soluciones —evidentemente, diferentes de las fusiones que precisamente no parecen agradar a los administradores locales italianos— para aumentar la eficacia de la acción administrativa de los entes locales. El último de estos ejemplos, en el transcurso del tiempo, llega de la Provincia autónoma de Trento que con la actual ley provincial 15/2009 ha modificado la ley provincial 16 de junio 2006, n. 3, titulada «Normas en materia de gobierno de la autonomía del Trentino». En su actual formulación, esta ley transfiere la potestad administrativa general —excepto las cláusulas de reserva de competencia— de la Provincia a los Ayuntamientos, que pueden ejercerla también en forma asociada, sirviéndose eventualmente de la figura apenas creada de la Comunidad de valle, un ulterior Ente intermedio —reservado a ocupar el lugar de los preexistentes territorios— para cuyo financiamiento es introducido además un órgano adjunto (la conferencia de los alcaldes) no previsto anteriormente ni por el Estatuto de la Provincia ni por la ley como antes había sido formulada<sup>13</sup>.

Es el caso, en este estadio, de formular algunas palabras más sobre el instituto de la Unión y la prosecución que ha tenido el instituto para las reformas introducidas desde el 2.000 en adelante. Los datos disponibles, efectivamente, nos permiten aseverar un aumento, casi una ascensión irresistible del instituto, que de la estática apatía de los años noventa se alza después de la aprobación de la ley 265: a un año de la aprobación de la nueva normativa, las Uniones de 17 se convierten en 58 (e involucran 250 Ayuntamientos), y después, de año en año, se convierten en 138, 180, 222, 244 y luego 251 en el 2005 hasta las 291 registradas en el 2009, que comprenden en total a 1.368 Ayuntamientos y una población acumulativa de 4.877.842 habitantes. Una auténtica explosión, que se releva sobre todo en el norte, donde está localizada el 55% de las Uniones (en el sur están localizadas en cambio el 20%,

13 Sobre el instituto de las Comunidades de valle ver S. Parolari, *Un'alternativa alla riduzione dei Comuni? La soluzione originale della Provincia autonoma di Trento*, en [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009.

en el centro el 14% y el 11% en las islas), lo cual por otro lado es coherente precisamente con la presencia en aquella área de la mayor parte de los “Ayuntamientos fragmentos” italianos (si bien, por otro lado, es necesario hacer notar que el instituto es aplicado también fuera de las necesidades vinculadas a la racionalización del tejido municipal, ya que solamente el 21% de los Ayuntamientos involucrados tiene menos de 5.000 habitantes)<sup>14</sup>.

Un índice seguro de eficiencia de esta forma de agregación es el exceso de funciones que son ejercidas por intermedio de la misma: el informe del Anci del 2009 llega a catalogar 67 diferentes categorías, bastante heterogéneas entre ellas, que van de la gestión de los acueductos al registro civil, de los jardines de infancia al catastro, del defensor cívico a la edificación sísmica, de la gestión de los bienes propiedad del Estado y patrimoniales al mantenimiento de las calles, de los refectorios al cuidado de los jardines, de la Ventanilla Única para las empresas a la Oficina única de las licitaciones, y otros. El número acumulativo de los servicios solicitados a las Uniones estaban estimados en 318 en el 2000 y en el 2005 ha llegado a la cuota de 2.090. En general, todas estas funciones pueden reconducir a tres macro-categorías, la de las fusiones de gobierno del territorio, la de las funciones institucionales, y por último la de los servicios a las personas, según la tipología de funciones que llegan a tener un papel preponderante, cada Unión puede ser reconducida a una de las dos principales tendencias que han sido reportadas en la doctrina<sup>15</sup>: por un lado, las denominadas «Uniones de recursos y despachos», orientados prevalentemente a la unificación de estructuras de carácter técnico-institucional y administrativo, y por el otro las denominadas «Uniones de servicios», donde no cambia la atribución de aparatos y despachos, que se mantienen bajo la dirección del mismo Ente al cual hacían referencia antes de la Unión, pero, en cambio, cambia la gestión de los servicios, muchas veces externalizados y administrados por un tercer sujeto diferente de los Entes que dan vida a la misma Unión.

El Tuel prevé además y también formas de incentivación al asociacionismo intermunicipal: en primer lugar, en el art.5, está dispuesto que a los Entes que se unen correspondan los ingresos de los impuestos, de las tarifas, y de las contribuciones sobre los servicios a ellos encargados, aunque en la práctica sea una usanza bastante difundida la simple transferencia a las Uniones de los fondos correspondientes a las funciones desempeñadas<sup>16</sup>.

Considerando que la primera Unión estuvo instituida en el Veneto en 1995 (con un cierto retardo respecto a la ley 142/1990) es claro que el periodo que va hasta el 2000 no refleja siquiera tímidamente el *boom* que el instituto habría conocido posteriormente en los años siguientes, y si el número de Uniones presentes en el territorio italiano es incluso más que duplicado desde el 2000 al 2001 la causa no puede ser sino una, la introducción de la nueva disciplina contenida en la ley 265/1999 y en el Tuel. Por un lado, es verdad que la nueva disciplina dota a la Unión de Ayuntamientos de un propio específico *status* institucional específico, elevándolo al rango de Ente local, pero, por otro lado, parece que la decisiva clave sea la abolición de la obligación de proceder a la fusión dentro de 10 años desde la institución de la Unión. Una medida no solamente más respetuosa de los espacios de autonomía de los Ayuntamientos sino sobre todo de las instancias individuales de cada realidad.

---

14 Todos estos últimos datos, actualizados al 4-5-2009, han sido publicados y elaborados por la *Direzione Centrale della Finanza Locale-Ministero dell'Interno* y publicados por ANCI-Area Piccoli Comuni/Unioni di Comuni e Associazionismo en el informe que está a disposición *en-línea* en la dirección [www.unioni.anci.it/documenti/quadro\\_sintesi040509.pdf](http://www.unioni.anci.it/documenti/quadro_sintesi040509.pdf).

15 Ver por ejemplo F. Spalla, *L'accorpamento di Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, en *Amministrare*, 2006, 121 sqts., 126.

16 M. De Angelis, *Le unioni di Comuni tra legislazione nazionale e regionale*, citada, 75-76.

Parecería que, *ceteris paribus*, es apreciada en particular la posibilidad de dar vida a Uniones “funcionales”, que permitan administrar funciones y erogar servicios conjuntamente con otros Ayuntamientos (y la eficiencia de esta solución está comprobada por el aumento exponencial de los casos en los cuales ésta viene a ser realizada), pero no “estructurales”, es decir que no necesariamente deban significar la pérdida de la identidad de cada una de las comunidades.

Una clamorosa suspensión del instituto de la fusión, por lo tanto, es que desde 1990 al 2005 se han verificado solamente cinco fusiones que han involucrado en total 11 Ayuntamientos. En efecto, es fácil afirmar que las Uniones ofrecen la *chance* de cumplir funciones más eficaces, más adecuadamente y con una considerable reducción de los gastos, y al mismo tiempo salvaguardar las identidades (y los particularismos) municipales, pero, por el contrario, ha sido también observado que el reconocimiento de las Uniones como Ente local se mueve en una opuesta dirección respecto a las instancias de simplificación del aparato administrativo ya que, por el contrario, instituye un ulterior nivel<sup>17</sup>.

## 5 Observaciones conclusivas

Al finalizar esta panorámica, necesariamente sintética dados el espacio y el tiempo limitado, pero que, en todo caso, ha presentado todos los principales institutos de la materia, se pueden intentar algunas observaciones conclusivas.

Lo que es evidente, ya sea desde una sumaria inicial mirada a la temática, es la aparente incapacidad del legislador italiano, ya sea nacional así como de nivel regional, de perseguir al mismo tiempo la simplificación del panorama de los entes territoriales y la eficiencia de la acción administrativa. Muchos de los institutos que se han sucedido hasta ahora, sobre todo los más recientes, efectivamente han demostrado saber activar círculos virtuosos y mejorar el nivel de los servicios erogados por los entes involucrados, sin embargo, al mismo tiempo, no obtienen el objetivo de simplificar el sistema de los Entes locales. Quien haya tenido una mínima experiencia de crónicas periodísticas italianas, sabe bien cuánto el tema de la multiplicación de los “Entes inútiles” sea denunciado con fuerza, cada vez más en los últimos años, también por intermedio de ensayos divulgadores de gran éxito y que se han advertido con particular urgencia, probablemente un poco más por parte de la opinión pública que no por la clase política, la cual, por ejemplo, vacila y duda en proceder a la abolición de las provincias, el nivel de gobierno inmediatamente superior a los Ayuntamientos pero ampliamente percibido como carente de una utilidad concreta. Es totalmente evidente que no tiene sentido, por un lado, discutir sobre la abolición de las provincias y, por el otro, instituir nuevos entes intermedios como Uniones de Ayuntamientos y Comunidades de valle: si colocar un freno a la proliferación de los Entes territoriales debe ser un objetivo de las *policies* que debe ser perseguido de ahora en adelante, las soluciones actuadas hasta ahora no pueden ser consideradas satisfactorias. Desde este punto de vista, el de las fusiones es un instituto no fungible, no sustituible por otras soluciones poco a poco construidas, que también ofrecen eficiencia pero no de la misma manera.

Es también verdad, por otro lado, que en los años noventa el legislador italiano había mostrado coraje y capacidad, y no se puede definir la ley 142/1990 un ejemplo de mal

<sup>17</sup> Como observa F. Spalla, *L'accorpamento di Comuni in Europa e la controtendenza italiana*, citada, 126-127.

*drafting* normativo, las razones de su fracaso, y del abandono de la política a la cual estaba sometida, deben ser buscadas más bien en una tendencia atávica de la sociedad italiana de tutelar las individualidades y los particularismos locales, comprendida la heráldica municipal. Evidentemente, desde el Renacimiento a la fecha este rasgo cultural y sociológico de la Italia de los Ayuntamientos ha quedado bastante radicado también en la sociedad contemporánea, y ciertamente no son muchos los instrumentos que el legislador tiene a su disposición para impedir esta inclinación, puesto que evidentemente las unificaciones coactas no son el camino sobre el cual encaminarse nuevamente.

Sin embargo no faltan, por el momento, mesas alrededor de las cuales se discute sobre las nuevas posibles soluciones imaginadas: piénsese en el diseño de ley constitucional n.1259, presentado en el Senado el 2 de diciembre 2008, el cual, al proponer una «racionalización de la organización territorial de la República», considera también la necesidad de «reducir los niveles administrativos, [...] premiando, según el principio de subsidiariedad, la dimensión más cercana al ciudadano también a través de la promoción de las fusiones entre los ayuntamientos» y por lo tanto incentivar «fusiones voluntarias, carentes de una supra-estructura institucional sobre todo percibida como impuesta». Piénsese, todavía, en la ley 5 de mayo 2009, n. 49, de reciente mandato al Gobierno en materia de federalismo fiscal, la cual prevé también, en el art. 12, c. 1, letra *f*, que entre los principios sobre los cuales deben ser informados los decretos delegados aparezca también «la disposición sobre las formas de premios para favorecer uniones y fusiones entre ayuntamientos, también a través del aumento de la autonomía impositiva o mayores alícuotas de participación conjunta en los tributos del erario».

Por lo tanto, en ambos ejemplos citados se buscan caminos para hacer este instituto más “apetecible” para las realidades locales de cuanto no pareciesen durante la época de los precedentes intentos legislativos. Medidas fiscales con estímulos de premio podrían, efectivamente, hacer surtir los efectos esperados, si se lograra dar vida a decretos que no vacíen de contenido los principios establecidos en el mandato, que respeten entonces las indicaciones más formales pero y sobre todo, también el espíritu.

Por otro lado, se ha relevado también la «escasa capacidad de las mismas Regiones di prospectar soluciones innovadoras y originales respecto a las “líneas guías” dictadas por el legislador nacional, limitándose sobre todo, salvo en algunas excepciones, a una disciplina analítica de los criterios de financiación de las formas de agregación inter-municipales»<sup>18</sup>, una consideración que es acertada tanto para las Regiones con Estatuto ordinario cuanto para aquellas que tienen Estatuto especial; en un momento histórico en el cual el término “federalismo” no deja de aparecer en las crónicas políticas cada vez que se afronta el tema de las reformas institucionales, sería deseable una implicación más proactiva por parte de estos Entes que están ganándose una posición, desde hace años, de primer plano en la vida política y social italiana.

Como último análisis, la solución más proficua, parecería sin duda la de “acompañar” la evolución del tejido social italiano, con una política de incentivos a la cooperación y a la agregación, que pueda hacer menos dificultoso este camino que siempre se ha demostrado, hasta ahora, muy accidentado.

---

18 M. De Angelis, M. Pellegrini, *L'unione dei Comuni: dal disegno del legislatore nazionale alle politiche regionali*. 1° Forum sull'Associazione comunale, Ancona, 2005, disponible en <http://opera.univpm.it/eventi/20050923/De%20angelis%20-%20Pellegrini.pdf>, 20.

As competencias locais tras a Lei de racionalización e sostibilidade da Administración local

## Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

Local powers after the Act of rationalization and sustainability of local Government



LUIS MIGUEZ MACHO

Profesor titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)  
luis.miguez@usc.es

Recibido: 27/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

**Resumo:** *Un dos obxectivos fundamentais da reforma da Lei de bases do réxime local levada a cabo pola Lei de racionalización e sostibilidade da Administración local é afrontar o problema que, a xuízo do lexislador, supoñían as duplicidades competenciais que se viñan producindo no ámbito local e o exercicio polos municipios das chamadas “competencias impropias”. Para iso, a reforma introduce profundos cambios no sistema competencial das entidades locais que se describen neste artigo desde unha perspectiva crítica, pois a efectividade destes resulta dubidosa pola deficiente técnica lexislativa empregada, produto en boa medida do atormentado proceso de elaboración seguido pola nova lei.*

**Palabras clave:** *Administración local, reforma local, competencias locais, concellos, deputacións provinciais, duplicidades competenciais, competencias impropias.*

**Resumen:** *Uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la Ley de bases del régimen local llevada a cabo por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local es afrontar el problema que, a juicio del legislador, suponían las duplicidades competenciales que se venían produciendo en el ámbito local y el ejercicio por los municipios de las llamadas “competencias impropias”. Para ello, la reforma introduce profundos cambios en el sistema competencial de las entidades locales que se describen en este artículo desde una perspectiva crítica, pues la efectividad de los mismos resulta dudosa por la deficiente técnica legislativa empleada, producto en buena medida del atormentado proceso de elaboración seguido por la nueva ley.*

**Palabras clave:** *Administración local, reforma local, competencias locales, ayuntamientos, diputaciones provinciales, duplicidades competenciales, competencias impropias.*

**Abstract:** *One of the fundamental objectives of the reform of the Act of bases of local government conducted by the Act of rationalization and sustainability of local government is addressing the problem which involved, in the opinion of the legislature, the jurisdictional overlaps in local government and the exercise by municipalities of the so called “improper powers”. For this purpose, the reform introduces major changes in the jurisdictional system of local*

*government described in this paper from a critical perspective, since their effectiveness is questionable because of poor legislative technique used, largely the product of the tormented elaboration process followed by the new act.*

**Key words:** *local government, local reform, local powers, municipalities, county councils, jurisdictional overlaps, improper powers.*

**Índice:** *1 Introducción. 2 El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. 2.1 Legislación general de régimen local y legislación sectorial. 2.2 Las competencias propias de los municipios. 2.3 Las competencias propias de las provincias. 2.4 Las competencias delegadas. 3 La crítica al anterior sistema de competencias locales. 3.1 Las llamadas “competencias impropias” de los municipios. 3.2 Las duplicidades competenciales. 4 El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. 4.1 La modificación de los principios generales del artículo 2 de la Ley de bases del régimen local. 4.2 Las limitaciones a la asunción de competencias no atribuidas específicamente por norma con rango de ley. 4.2.a) La limitación de la cláusula general de competencia. 4.2.b) La derogación del artículo 28 de la Ley de bases del régimen local. 4.2.c) Las limitaciones a la iniciativa pública local en la actividad económica. 4.3 La reformulación de la lista de materias de interés municipal y las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en esas materias. 4.3.a) La nueva lista de materias de interés municipal. Consecuencias sobre los servicios mínimos obligatorios. 4.3.b) Las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local. 4.4 El nuevo papel de las Diputaciones provinciales. 4.5 La nueva regulación de las competencias delegadas. 5 Crítica de la reforma. 6 Conclusiones.*

## 1 Introducción

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, se presenta en su Preámbulo como una reforma de la legislación básica de régimen local fundamentada en el nuevo texto del artículo 135 de la Constitución, que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector de la actuación de todas las Administraciones públicas españolas<sup>1</sup>. Entre las medidas que ha introducido la reforma para garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales en ese marco de estabilidad presupuestaria, destaca especialmente la reordenación del sistema de competencias de aquéllas tal como estaba configurado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

El Preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local identifica dos objetivos principales de esa reordenación. Por una parte, la aplicación del principio “una Administración una competencia” para evitar los solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes. Según el propio Preámbulo, la duplicidad en la prestación de servicios y en el ejercicio de las competencias “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”. Asimismo, esto tendría también repercusiones sobre las propias Haciendas locales, pues “en un momento en el que el cumplimiento de los compromisos

1 Por ello, la disposición final quinta de la Ley, cuando enuncia los títulos competenciales en los que se ésta basa, menciona, además del número 18 del artículo 149, apartado primero, de la Constitución (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), tradicionalmente invocado para fundamentar las competencias estatales sobre las bases del régimen local, el número 14 del mismo precepto (Hacienda general). Sobre la evidente conexión entre esta reforma y las exigencias de la Unión Europea en el marco de la gravísima situación de crisis de financiación del sector público que se vivía en el momento en que se emprendió, véanse las reflexiones de Tomás FONT LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN en “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local*, 2013, págs. 13 y sigs.

Europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”.

El otro objetivo sería evitar 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 legislador se marca el propósito de que las entidades locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, señala el Preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local “sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”.

Como complemento de lo anterior, la reforma se ocupa también del régimen de delegación de competencias en los municipios, supeditando ésta a que vaya acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria.

Otra de las claves de la reordenación competencial operada es el reforzamiento de las funciones de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes. A éstas se les encomienda la coordinación de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes, así como la prestación en este tipo de municipios de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica y contratación centralizada, y se les atribuye una participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros y en las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades autónomas, de los procesos de fusión de municipios.

Para analizar de una manera sistemática esta importante reordenación del sistema de competencias de las entidades locales, se desarrollará en primer lugar una síntesis de la situación anterior a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Así, se expondrá la relación entre legislación general de régimen local y legislación sectorial en la determinación de las competencias de las entidades locales tal como se venía entendiendo hasta esta reforma, al igual que el régimen que existía para la atribución de competencias propias a municipios y provincias, para terminar con una referencia a la anterior regulación de la delegación de competencias en las entidades locales. A continuación, se abordarán las críticas a este sistema competencial, que se centran, tal destaca el Preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en las que se ha dado en llamar “competencias impropias” municipales y en las duplicidades competenciales que se estarían produciendo.

Sentada esta base, se entrará ya a estudiar la reforma, a través de cinco puntos: la modificación de los principios generales de la atribución de competencias a las entidades locales consagrados en el artículo 2 de la Ley de bases del régimen local; las limitaciones que se introducen a la posibilidad de que las entidades locales, y, en particular, los municipios, asuman competencias que no les han sido atribuidas específicamente por la ley, limitaciones que afectan a la cláusula general que recogía el apartado primero del artículo 25 de la Ley de bases, al antiguo artículo 28 de la misma (que ha sido derogado totalmente) y a la

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

iniciativa pública local en la actividad económica; la reformulación de la lista de materias de interés municipal del apartado segundo del artículo 25, que ha arrastrado también la de la lista de servicios mínimos obligatorios de los municipios del apartado primero del artículo 26, así como las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en esas materias; el nuevo papel que se atribuye a las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes; y, por último, la nueva regulación de las competencias delegadas. Ese estudio irá acompañado de una reflexión crítica sobre el sistema competencial resultante y de las conclusiones que se pueden extraer del análisis realizado.

## 2 El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local

### 2.1 Legislación general de régimen local y legislación sectorial

Como es bien conocido, la Constitución española de 1978 reconoce la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses, pero no llega ni a esbozar siquiera las competencias de las entidades locales, de manera que esta tarea se remite por completo al legislador ordinario<sup>2</sup>. En este marco constitucional, se venía entendiendo que es el legislador ordinario, estatal o autonómico, según el reparto de competencias que rige entre estas dos instancias de nuestra organización territorial, quien determina en qué va a consistir exactamente esa participación, teniendo en cuenta los posibles intereses supralocales concurrentes en el sector o actividad de que se trate<sup>3</sup>.

A su vez, hay que tener en cuenta que la regulación del régimen local es en sí misma una materia objeto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. Como consecuencia de la posición que ocupan los entes locales en la organización territorial española, esa competencia no se atribuye de manera exclusiva a ninguna de las dos instancias superiores de aquella, sino que es compartida. Los órganos generales del Estado se encargan de dictar las bases del régimen local, al amparo de la competencia decimotercera del artículo 149, apartado primero, de la Constitución (“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”), mientras que a las Comunidades autónomas les corresponde el desarrollo de esas bases y la ejecución del conjunto de la normativa de régimen local, es decir, las funciones de tutela sobre los entes locales que subsistan por su compatibilidad con la autonomía local. Todo ello sin perjuicio de que de manera excepcional los

---

2 El Tribunal Constitucional, ya desde su sentencia 32/1981, ha proclamado que “la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la realización entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible”.

3 Una síntesis del sistema competencial de las entidades locales vigente hasta la actual reforma puede encontrarse en Luis MIGUEZ MACHO, “El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289, 2002, págs. 37-58, y, más recientemente, en Marcos ALMEIDA CERREDA, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, *La planta del gobierno local*, coordinador Juan José Díez Sánchez, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, pág. 68 y sigs.

órganos generales del Estado puedan reservarse algunas de esas facultades ejecutivas por formar parte de lo básico<sup>4</sup>.

Esto plantea la cuestión de la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial. Pues bien, en la concepción inicial de la Ley de bases del régimen local, la primera diseñaba las líneas generales del sistema de competencias de los entes locales en los términos que se explicarán a continuación, mientras que era la segunda la que realmente concretaba dichas competencias. La prevalencia de la legislación sectorial se consideraba inevitable porque la legislación general de régimen local no goza de rango supralegal en nuestro Ordenamiento jurídico, a pesar de ciertos intentos doctrinales por otorgárselo sobre la base de su carácter de desarrollo directo del principio constitucional de autonomía local<sup>5</sup>. Con todo, esta prevalencia no era absoluta, por dos motivos: en primer lugar, porque los principios y normas generales de régimen local pueden reclamar una superioridad sobre el resto de la legislación ordinaria en la medida en que reflejen el contenido que el Tribunal Constitucional ha atribuido al principio de autonomía local<sup>6</sup> en segundo lugar, la Ley de bases del régimen local vincula al legislador autonómico debido a su carácter básico<sup>7</sup>.

Estas consideraciones son esenciales para interpretar correctamente el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, que en su redacción original establecía que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y 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 máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

## 2.2 Las competencias propias de los municipios

Por lo que se refiere a los municipios, la Ley de bases del régimen local recogía en su artículo 25, apartado primero, una cláusula de carácter general cuya redacción original decía lo siguiente: “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”. Este precepto, aunque

4 Para un análisis exhaustivo de la cuestión, cabe remitirse a Miguel SÁNCHEZ MORÓN, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, *Tratado de Derecho municipal*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 337-389.

5 Sobre los fundamentos de esa tesis, véase Luciano PAREJO ALFONSO, “La autonomía local en la Constitución española”, *Tratado de Derecho municipal*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 141-142.

6 Así lo sugiere José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR cuando, en relación con la cláusula general de competencia municipal que, a su entender, consagraba el artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases de régimen local, defendía “la necesidad de realzar el contenido del artículo 137 de la Constitución como fundamento directo de la competencia general municipal, de la que el artículo 25.1º de la Ley Básica sería, en consecuencia, su simple traducción legislativa” (“El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de administración pública*, núm. 147, 1998, pág. 95).

7 Véase Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR y Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Competencias y potestades de las entidades locales”, *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2010, págs. 288 y sigs. Para una síntesis del debate sobre la relación entre la legislación básica de régimen local y la legislación sectorial, véase Luis ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, *Tratado de Derecho municipal*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 418 y sigs.

en apariencia sólo era un reconocimiento de la capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios públicos, se ha interpretado como una cláusula general de competencia sometida a dos límites, uno explícito, la presencia del interés de la comunidad local, y otro implícito, el respeto de las competencias estatales y autonómicas<sup>8</sup>.

Para el caso concreto de las actividades económicas, la cláusula general del artículo 25, apartado primero, se completaba en el artículo 86, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local con el reconocimiento de la iniciativa pública local en la actividad económica, conforme al artículo 128, apartado segundo, de la Constitución, y previa la tramitación del expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida que regula el artículo 97 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. El propio texto refundido, en su artículo 96, supedita el ejercicio de esta iniciativa pública local en la actividad económica únicamente a que la actividad que se pretende desarrollar sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes, a lo que la jurisprudencia ha añadido el respeto de las reglas de la libre competencia, que sólo se pueden exceptuar en los supuestos de servicios reservados a las entidades locales a los que se hará referencia más adelante<sup>9</sup>.

Además de estas cláusulas generales, la Ley de bases del régimen local contenía en el apartado segundo de su artículo 25 una lista de materias que la norma consideraba de interés de la comunidad vecinal y en las que, en consecuencia, la legislación estatal y autonómica tenía que atribuir necesariamente competencias a los municipios<sup>10</sup>. Aquí hay que aplicar las reflexiones ya expuestas sobre la manera en que se entendía la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial: en realidad, si esta última debía atribuir competencias a los municipios en las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases de régimen local, no era sólo porque lo dijese este precepto, sino por la innegable presencia del interés local en todas ellas. Ahora bien, la concurrencia de un interés local obliga al legislador a dar una participación o intervención a los municipios en la gestión de las materias que nos ocupan, pero no garantiza ninguna exclusividad competencial sobre ellas y ni siquiera facultades decisorias propias<sup>11</sup>. En esta línea, el artículo 62 de la Ley de

8 Como dice Francisco SOSA WAGNER, “hay que entender que existe en nuestro ordenamiento una *presunción de competencia* en favor del municipio siempre que se refieran a asuntos que directamente afectan al círculo de sus intereses, entendiéndose por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presentes y pueden ser resueltos dentro del espacio territorial del municipio sin que la simple proyección de un problema fuera de las fronteras municipales lo convierta sin más en supralocal” (*Manual de Derecho Local*, sexta edición, Aranzadi, Pamplona, 2001, pág. 61). Sobre los fundamentos constitucionales de esta interpretación, véase CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “El debate sobre la autonomía municipal”, cit., págs. 92-94. Para la posición contraria, véase José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, “Las competencias de las entidades locales”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 80 y sigs.

9 En este punto es imprescindible citar la conocida sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1989, asunto “Iniciativas”.

10 Sobre la heterogeneidad de las materias contenidas en la lista original del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, véase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, cit., pág. 417. Para una crítica acerada de este sistema de lista de materias en vez de lista de competencias concretas, véase Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, págs. 153-154. El autor califica la técnica legislativa que nos ocupa de “semejante a lo que la patada a seguir es en el rugby: cuando un tema resulta polémico, su solución se remite a una o varias normas posteriores, saliendo del paso mediante el empleo de fórmulas polisémicas que no satisfacen a nadie, pero que tampoco suscitan conflictos inmediatos en sede legislativa” y la considera “sencillamente inadmisibles” por hallarse inspirada en “la postergación del conflicto y, en definitiva, en la pereza”.

11 Véase Francisco LLISSET BORRELL, *Manual de Derecho Local*, 3ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001, págs. 496-497. Tal como señala SANTAMARÍA PASTOR, la técnica de la lista de materias ha conducido “irremisiblemente al resultado de la

bases admite que “en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final”.

Algo similar ocurre con la atribución a los municipios de la titularidad de determinados servicios públicos que la Ley de bases del régimen local lleva a cabo de una manera implícita o explícita. En el primer caso están los servicios obligatorios del artículo 26, apartado primero, y en el segundo la reserva en favor de las entidades locales de las actividades o servicios esenciales del antiguo apartado tercero del artículo 86<sup>12</sup>. La titularidad local de estas actividades implica en principio que los municipios son competentes para organizar su gestión y prestación, aunque siempre en los términos establecidos por la legislación sectorial relativa a las respectivas materias<sup>13</sup>. No obstante, la falta de rango supralegal de la Ley de bases del régimen local impide que ésta pueda garantizar ese mínimo competencial frente a dos tipos de determinaciones del legislador: eliminar la reserva, si se trata de las actividades del antiguo apartado tercero del artículo 86, y trasladar la titularidad del servicio a otra Administración de ámbito territorial superior.

La competencia para tomar la primera de las decisiones mencionadas corresponde al legislador estatal, puesto que nos hallamos ante una medida que afecta a la ordenación general de la actividad económica (artículo 149, apartado primero, decimotercera, de la Constitución). Con anterioridad a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local habían sido liberalizados dos de los servicios inicialmente recogidos en el artículo 86, apartado tercero: los servicios mortuorios (artículo 22 del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica) y el suministro de gas (disposición derogatoria de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos).

En cambio, cuando se trata de atribuir la titularidad del servicio a una Administración de ámbito territorial superior en principio habría que atender a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas vigente en cada materia. Sin embargo, es discutible que el legislador autonómico pueda adoptar una determinación de este tipo sin lesionar la competencia estatal para establecer las bases del régimen local, tanto si se trata de servicios que los municipios deben prestar obligatoriamente de acuerdo con el artículo 26, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, como si se trata de los servicios que reservaba a las entidades locales la redacción original del apartado tercero del artículo 86 de aquélla<sup>14</sup>.

---

minimización de las competencias municipales” (“El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., pág. 153).

- 12 Para una precisión de los conceptos de servicio público local, servicios mínimos u obligatorios y servicios reservados a las entidades locales, véase Luis MIGUEZ MACHO, “Apuntes sobre el concepto de servicio público local en la Ley de bases del régimen local”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, 2003, págs. 271-290.
- 13 Por eso la generalidad de la doctrina científica entiende que los servicios mínimos encierran verdaderas competencias municipales, salvo en el caso de los servicios de protección civil en municipios de más de 20.000 habitantes y de protección del medio ambiente en relación con los de más de 50.000, que en realidad son materias sobre las cuales el legislador sectorial tendrá que atribuirles competencias a aquéllos (véase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, cit., págs. 433 y sigs.).
- 14 Sobre lo sucedido en Galicia con el servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas a raíz de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto, que lo declaró servicio de interés general de la Comunidad autónoma, véase Luis MIGUEZ MACHO y Sonia

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

El diseño de las competencias municipales terminaba en la Ley de bases del régimen local con el artículo 28, que habilitaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas en una serie de ámbitos materiales (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente) en los que, por su propia naturaleza, el legislador consideraba conveniente que se sumasen los esfuerzos de todas las Administraciones públicas territoriales<sup>15</sup>. La legislación sectorial tenía que establecer las adecuadas medidas de coordinación, incluyendo, en su caso, la atribución de poderes específicos de coordinación sobre las actuaciones de los municipios a las instancias superiores de la organización territorial, para evitar que este desarrollo de actividades en concurrencia con otras Administraciones condujese a duplicidades o contradicciones en la acción pública. Así lo reconoce expresamente el artículo 10, apartado segundo, de la Ley de bases, cuando dice que “procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o *complementarios* de los de éstas”.

### 2.3 Las competencias propias de las provincias

La Ley de bases del régimen local también contenía una cláusula general de atribución competencial en favor de las provincias de régimen común. Se encontraba en las letras c) y d) originales de su artículo 36, apartado primero, que reconocían competencia a las Diputaciones provinciales para “la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal” y para “en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia”. Pero, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, la Ley de bases contenía en las letras a) y b) del mismo precepto dos supuestos que constituían verdaderas atribuciones competenciales concretas en favor de las Diputaciones provinciales y no simples enunciaciones de materias que se entienden de interés provincial: “la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) de número 2 del artículo 31” y “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”.

Esta diferencia de las provincias con respecto a los municipios se explica por tratarse de las Administraciones locales cuyo acomodo en el vigente sistema autonómico es más difícil, al hallarnos ante entidades de ámbito territorial bastante extenso, como lo son también las Comunidades autónomas. La solución prevista inicialmente por la Ley de bases del régimen local para evitar colisiones entre el desarrollo de las Comunidades autónomas y la supervivencia de las provincias como entidades locales era orientar a éstas hacia funciones de asistencia a los municipios, de acuerdo con su configuración constitucional como “corpora-

---

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, “Protección de la calidad de las rías y ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas (Comentario a la Ley del Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto)”, *Revista Xurídica Galega*, núm. 36, 2002, págs. 301-323. Posteriormente, la vigente Ley del Parlamento de Galicia 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, ha clarificado las competencias sobre el servicio reconociendo de nuevo la titularidad municipal del mismo.

15 LLISSET BORRELL califica estas competencias de “mixtas” y las caracteriza porque “aluden a funciones, generalmente, simultáneas que recaen sobre una misma materia y comportan una cooperación necesaria, y no una exclusión como en las competencias indistintas” (*Manual de Derecho Local*, 3ª edición, cit., pág. 507).

ciones de corporaciones”<sup>16</sup>. Por ese motivo, el Tribunal Constitucional consideraba que las competencias de las letras a) y b) del artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases eran el mínimo competencial indisponible sin el cual la garantía constitucional de la autonomía provincial se vería conculcada<sup>17</sup>.

## 2.4 Las competencias delegadas

La delegación de competencias en las entidades locales está regulada en los artículos 7, apartado tercero, y 27 de la Ley de bases del régimen local. La redacción original del primero de ellos se limitaba a establecer con carácter general que las competencias delegadas se ejercen en los términos de la delegación y que ésta puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad, respetando en todo caso la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local. El segundo, más detallado, en principio se aplicaba a las delegaciones a los municipios de la Administración general del Estado, las Administraciones de las Comunidades autónomas y otras entidades locales, pero, en virtud de la remisión que el artículo 37, apartado tercero, de la propia Ley de bases realiza al precepto que nos ocupa, también se extiende a las delegaciones del Estado y las Comunidades autónomas a las Diputaciones provinciales.

En sustancia, lo que recogía la redacción original del artículo 27 de la Ley de bases eran los presupuestos para que se pudiese llevar a cabo la delegación (que se refiriese a competencias en materias que afectasen a los intereses propios de la entidad local, que con ello se mejorase la eficacia de la gestión pública y que se alcanzase una mayor participación ciudadana); el contenido mínimo de la disposición o acuerdo de delegación (alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, control que se reservaría la Administración delegante y medios personales, materiales y económicos que ésta transferiría); las facultades que corresponderían en todo caso a la Administración delegante (emanación de instrucciones técnicas de carácter general y tutela mediante requerimientos de información, envío de comisionados, formulación de requerimientos de subsanación de deficiencias, el poder de revocación de la delegación o de sustitución en el ejercicio de la competencia delegada y la resolución de los recursos administrativos contra los actos dictados en ejercicio de la competencia delegada); la necesidad de aceptación de la delegación para su efectividad, salvo que por norma con rango de ley se impusiese obligatoriamente; y el régimen jurídico de ejercicio de las competencias delegadas.

El punto más conflictivo de esta regulación era sin duda la previsión de que la delegación se pudiese imponer por norma con rango de ley, ya que encerraba el peligro de que en esos supuestos se acabase confundiendo la delegación de competencias con la atribución de

16 Véase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, cit., pág. 416. Sobre la configuración actual de la provincia como entidad local sigue siendo útil la monografía de María Teresa CARBALLEIRA RIVERA *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

17 Así lo dice el fundamento jurídico segundo de la sentencia 109/1998, de 21 de mayo, según el cual “en la provincia, en cuanto entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE), cuya autonomía de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada”.

competencias propias a las entidades locales también por norma con rango de ley, cuando el régimen jurídico de ejercicio de unas y otras competencias es completamente distinto<sup>18</sup>. Por lo demás, sólo para el caso de imposición de la delegación de competencias por norma con rango de ley se contemplaba que la misma fuese acompañada de la dotación o el incremento de medios económicos para “desempeñarlos” (sin que se supiese muy bien cuál era el antecedente del pronombre “los”; ¿los servicios delegados?). Ahora bien, difícilmente esta previsión podía imponerse al propio legislador estatal, por lo que su eficacia quedaba restringida al legislador autonómico, al que sí vincula el carácter básico de la Ley de bases del régimen local.

### 3 La crítica al anterior sistema de competencias locales

#### 3.1 Las llamadas “competencias impropias” de los municipios

La primera gran crítica al sistema de competencias locales vigente antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local se centraba en las llamadas “competencias impropias” de los municipios. No es fácil determinar qué se entiende por “competencias impropias”, pues se trata de un concepto más político que propiamente jurídico. En la práctica política local se usa para hacer referencia a aquellas competencias que implican una participación municipal en las competencias de otras Administraciones públicas, y que, a juicio de los responsables políticos locales, carecen de financiación adecuada: en ellas se incluirían, como ejemplos paradigmáticos, las competencias que ostentaban los municipios en relación con la participación en la gestión de la atención primaria de la salud (redacción original de la letra i) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local) y con la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos (redacción original de la letra n) del mismo precepto), o parte de las que venían ejerciendo en el ámbito de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (redacción original de la letra k) del precepto citado), en especial la prestación de servicios sociales especializados<sup>19</sup>.

Sin embargo, en el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que el Gobierno sometió (facultativamente) a dictamen del Consejo de Estado se manejaba una noción distinta de “competencias impropias”, considerando expresamente como tales, en el nuevo apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, a aquellas competencias “distintas a las competencias propias y a las atribuidas por delegación”. Esta definición se basaba en la consideración (incorrecta, como se dirá más adelante) de que sólo son competencias propias las que han sido objeto de atribución específica por norma con rango de ley, de manera que serían competencias impropias las que los munici-

18 Como señala Ramón PARADA VÁZQUEZ, en realidad “no es una delegación la que este mismo precepto contempla y que consiste en una traslación de competencias impuesta obligatoriamente por ley, estatal o autonómica” (*Derecho Administrativo*, II, *Organización y empleo público*, 20ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 58).

19 Para un estudio exhaustivo de los conceptos, más políticos que propiamente jurídicos, de “competencias impropias” y de “duplicidades competenciales”, puede acudirse a la monografía de Alfredo GALÁN GALÁN *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2012, así como a las reflexiones que desarrolla Francisco VELASCO CABALLERO en “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 26 y sigs. Como muestra de la perspectiva que frecuentemente se adopta sobre la cuestión en las propias Administraciones municipales, véase Cayetano PRIETO ROMERO, “Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 110 y sigs.

pios ejercen al amparo de la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases, o al amparo del antiguo artículo 28 de la misma, como actividades complementarias de las de otras Administraciones públicas, o incluso las que se desarrollan en ejercicio de la iniciativa pública local en la actividad económica, de acuerdo con los artículos 128, apartado segundo, de la Constitución y 86, apartado primero, de la Ley de bases, cuando no tienen otra cobertura competencial más específica. No obstante, en la redacción final del proyecto que se envió a las Cortes se eliminó la expresión “competencias impropias”, dada la evidente imprecisión de que adolece, puesta de manifiesto por el dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 (núm. de expediente 567/2013)<sup>20</sup>.

En efecto, no hace falta un gran esfuerzo argumental para demostrar que la expresión “competencias impropias” es bastante desafortunada desde el punto de vista jurídico. Las competencias de los municipios y de las demás entidades locales, o son propias, y entonces se ejercen en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local, tal como establece el artículo 7, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, o son delegadas, y entonces se les aplica el régimen del artículo 27 de ésta. Las competencias que suponen la participación municipal en el ejercicio de competencias de otras Administraciones no escapan a esta consideración, pues o les vienen atribuidas por alguna ley, o les han sido expresamente delegadas o, en último término, encuentran cobertura en la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases o en el antiguo artículo 28 de la misma o en la iniciativa pública local en la actividad económica. Y en estos últimos casos, nos hallaríamos a todos los efectos ante competencias propias ejercidas en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad del municipio, aunque falte la atribución legal específica y sólo exista la cobertura genérica que ofrecen los preceptos citados (que, por lo demás y como es evidente, son tan normas legales como las que llevan a cabo atribuciones competenciales específicas)<sup>21</sup>.

Como ya se ha dicho, el problema fundamental de las impropiedades llamadas “competencias impropias” es de financiación, no de base competencial ni de régimen jurídico<sup>22</sup>. Por eso, las soluciones posibles eran dos: reformar el sistema de financiación municipal para

20 El alto órgano consultivo señala sobre este particular 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»” (apartado VI.a) del Dictamen de 26 de junio de 2013).

21 Con toda razón señala Francisco VELASCO CABALLERO que “si el art. 71 LBRLL 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, universales o generales” (“La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pág. 54).

22 Así lo reconoce uno de los autores de los borradores iniciales de la reforma, el catedrático José Manuel DÍAZ LEMA, en “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, *Anuario del Gobierno Local*, 2012, págs. 54 y sigs. Véanse también las reflexiones de Manuel ARENILLA SÁEZ, Director del Instituto Nacional de Administración Pública, institución en cuyo seno se gestó la reforma, quien señala que “es cierto que los municipios españoles no son el problema del endeudamiento público, ya que en 2011 eran responsables del 5,2 por ciento del total, pero desde un punto de vista competencial y financiero su situación es insostenible, ya que a medio plazo no pueden contar con ingresos que garanticen la prestación de unas competencias en buena parte duplicadas con las comunidades autónomas”, y pone como ejemplo prototípico de “competencia impropia” financieramente insostenible la relativa a la prestación de los servicios sociales (“El nuevo sistema de competencias locales”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pág. 18).

corregir el problema, o restringir el ámbito competencial de los municipios para privarles en todo o en parte de esas competencias. El camino seguido por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha sido este último<sup>23</sup>, pero el mismo plantea enormes dificultades. Si se retira total o parcialmente a los municipios las competencias que suponen participación en las competencias de otras Administraciones, el problema de financiación se traslada a esas otras Administraciones, que tendrán que asumir con sus presupuestos el coste de las actividades o servicios que se obliga a abandonar a las entidades locales, a no ser que se esté dispuesto a asumir la repercusión social y política que supondría la supresión de aquéllos. Y en cuanto a las competencias ejercidas sobre la base de la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, o de la iniciativa pública local en la actividad económica, sin duda se podrá limitar la utilización de esas cláusulas para el futuro, pero ello no resuelve el problema de financiación de las actividades o servicios que ya se venían prestando sobre la base de aquéllas, salvo que, de nuevo, se opte por la supresión forzosa de las actividades o servicios concernidos.

### 3.2 Las duplicidades competenciales

El fenómeno de las duplicidades competenciales coincide parcialmente con el de las llamadas “competencias impropias”. No todas las “competencias impropias” dan lugar a duplicidades, pero sí es cierto que, por definición, todas las duplicidades se detectan en el ámbito de competencias de las entidades locales compartidas o concurrentes, según los casos, con las competencias de otras Administraciones. La primera situación, la de competencias compartidas que generan duplicidades, se produce cuando la propia ley llama a las entidades locales a participar en el ejercicio de competencias de otras Administraciones sin deslindar bien las tareas asignadas a cada una (por ejemplo, lo que venía sucediendo en la prestación de servicios sociales o en las actividades complementarias de las de otras Administraciones públicas del antiguo 28 de la Ley de bases del régimen local). La segunda situación, la de actividades o servicios que concurren sobre el mismo objeto sobre la base de títulos competenciales distintos generando igualmente duplicidades, podría darse en supuestos de utilización por los municipios de la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local o de desarrollo de la iniciativa pública local en la actividad económica<sup>24</sup>.

Ahora bien, hay que hacer notar que la percepción de las duplicidades competenciales como problema se centra sobre todo en la actividad prestacional de los entes locales<sup>25</sup>. En la actividad de policía o intervención sobre las actividades privadas, cuando una misma actividad está sometida a la intervención concurrente de varias Administraciones públicas ello encuentra fundamento constitucional en que cada una de esas Administraciones tutela intereses públicos territorialmente diferenciados. Por ello, el artículo 84, apartado tercero, de la Ley de bases del régimen local deja claro que “las licencias o autorizaciones

23 Véase DÍAZ LEMA en “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, cit., págs. 68 y sigs.

24 Para precisar el concepto de “duplicidad competencial”, cabe consultar, además de los estudios de GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, cit., y VELASCO CABALLERO, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., el de FONT LLOVET y GALÁN GALÁN, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, cit., págs. 24 y sigs.

25 Véase VELASCO CABALLERO, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., pág. 39.

otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales” y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local lo único que ha añadido al respecto, a través del apartado tercero del nuevo artículo 84 bis, de la Ley de bases, es que “en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”.

En la actividad prestacional, como ya se ha dicho al hablar del antiguo artículo 28 de la Ley de bases del régimen local, tradicionalmente tampoco se consideraba negativo el fenómeno de la duplicidad competencial, sino, al contrario, parecía conveniente que los distintos niveles administrativos se complementasen entre sí a la hora de ofrecer determinados servicios a los administrados, sobre todo aquellos que entran en la amplia rúbrica de los servicios de carácter social y asistencial<sup>26</sup>. Ahora, sin embargo, la concurrencia entre Administraciones públicas en el desarrollo de este tipo de actividades ha pasado a valorarse negativamente, por el impacto financiero que se presume tiene y por la confusión que supuestamente produciría ante los administrados el que no esté claro cuál es la concreta Administración responsable de cada servicio público.

La solución que propone la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local es nuevamente la restricción del ámbito competencial de las entidades locales, en particular de los municipios: supeditación de la utilización de la cláusula general de competencia a criterios de sostenibilidad financiera y a la inexistencia de simultaneidad en la prestación del mismo servicio con otras Administraciones públicas, eliminación de la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local de aquellas materias donde se detectaban duplicidades competenciales, prohibición expresa de que en las materias que subsisten se produzca la atribución simultánea de competencias a varias Administraciones públicas y, por último, derogación completa del artículo 28 de la Ley de bases. Sin embargo, no sería extraño que las duplicidades que se intentan evitar de esta manera reapareciesen a través de la legislación sectorial o de la legislación autonómica de régimen local, pues ninguna cláusula de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local impide que, fuera de las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, se produzcan supuestos de atribución simultánea de competencias a varias Administraciones públicas.

26 Como señala VELASCO CABALLERO, “el actual sistema competencial no sólo no se opone sino que *asume de forma estructural las duplicidades*. Acepta que en momentos altos del ciclo económico las Administraciones públicas expandan su actividad y se solapen con las actividades de las demás” (“Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., pág. 42). El autor se refiere, como es evidente, al sistema competencial anterior a la reforma.

## 4 El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

### 4.1 La modificación de los principios generales del artículo 2 de la Ley de bases del régimen local

La primera modificación que la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local introduce en el sistema de competencias de las entidades locales atañe a los principios generales recogidos en el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local. Como ya se ha visto, ese precepto recoge el concepto de autonomía local construido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y sus consecuencias desde el punto de vista de la atribución de competencias a las entidades locales, y esa primera parte se mantiene inalterada. Lo que se modifican son los principios que han de regir dicha atribución competencial. A las directrices de que debe atenderse a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, se les unían los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos; pues bien, el principio constitucional de descentralización no se modifica, pero la máxima proximidad se convierte en proximidad sin más y se añaden los principios de eficacia y eficiencia y la nueva directriz de que la atribución competencial debe hacerse “con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en coherencia con la pretensión de la reforma de fundamentarse en el nuevo texto de la artículo 135 de la Constitución.

No parece que esta reforma contradiga el principio de subsidiariedad territorial tal como se consagra en el artículo 4, apartado tercero, de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988. Según este precepto, “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”; por consiguiente, la inclusión en el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local de los principios de eficacia (por lo demás recogido también en el artículo 103, apartado primero, de la Constitución) y eficiencia, así como de la necesaria sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (que, a su vez, desarrolla el artículo 135 de la Constitución en su nueva redacción), resulta acorde tanto con los compromisos adquiridos internacionalmente por España en materia de autonomía local como con nuestro propio texto constitucional.

### 4.2 Las limitaciones a la asunción de competencias no atribuidas específicamente por norma con rango de ley

#### 4.2.a) La limitación de la cláusula general de competencia

El tenor literal del apartado primero del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local ha sido objeto de una reforma por parte de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Ad-

ministración local aparentemente nimia. Donde el precepto decía que “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”, ahora dice que “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”.

Que se haya cambiado la redacción para que ya no se hable de “toda clase de actividades” ni de “cuantos servicios públicos”, sino de “actividades” y “servicios públicos” sin más, trasluce la intención del legislador de restringir la virtualidad de la cláusula, pero jurídicamente resulta irrelevante y no puede producir tal efecto restrictivo por sí mismo. De mayor trascendencia es el inciso final que se ha añadido para limitar el uso de la cláusula a “los términos previstos en este artículo”. Interpretado literalmente, implicaría que sólo en las materias y competencias a las que se refiere el resto del artículo 25 los municipios podrían promover actividades y prestar servicios públicos sin atribución competencial específica, pero el caso es que, como se podrá comprobar, la propia Ley de bases del régimen local sigue contemplando la posibilidad de que, fuera de esos supuestos y de otros de atribución legal específica de competencias o de delegación expresa de competencias, los municipios sigan desarrollando actividades o prestando servicios de interés para la comunidad vecinal. Además, una interpretación como ésta sería difícilmente conciliable con el artículo 4, apartado segundo, de la Carta Europea de Autonomía Local, que señala que “las Entidades locales tienen, 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”<sup>27</sup>.

De esta manera, la cláusula general de competencia ha pasado fundamentalmente a quedar recogida de forma implícita en el nuevo apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, que, aunque es cierto que impone nuevos requisitos para la utilización de la misma, la extiende a todas las entidades locales y no sólo a los municipios<sup>28</sup>. Interpretando el precepto *sensu contrario*, las entidades locales pueden ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se cumplan dos requisitos: 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 que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo.

Esta regulación parte del error conceptual, del que ya se ha hablado al tratar de la noción de “competencias impropias”, de identificar competencias propias con competencias atribuidas de manera específica por una norma con rango de ley. En efecto, lo que caracteriza a las competencias propias y las distingue de las delegadas en el artículo 7, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, es que las mismas se ejercen por la entidad local en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, no que estén atribuidas de manera

27 Véase Marcos ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013, págs. 104-106, y “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”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 121-124.

28 Con lo cual, como bien dicen FONT LLOVET y GALÁN GALÁN, “paradójicamente... una reforma que se marca como objetivo la lucha contra el fenómeno de las competencias impropias, acaba solucionando —siquiera parcialmente— uno de sus principales problemas, el de la falta de título jurídico habilitante. Y... extiende su cobertura... genéricamente a todos los entes locales” (“La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, cit., pág. 33).

específica por una norma con rango de ley y no sobre la base de una cláusula general (estas últimas actividades y servicios, como es evidente, también se desarrollan en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local). Además, la reforma se olvida de un requisito previo esencial para el uso de la cláusula general, que, sin embargo, se mantiene en el artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases, y es la relación que tiene que existir necesariamente entre las actividades o servicios que se pretendan desarrollar y el interés local, tal como se deduce del artículo 137 de la Constitución, que vincula el reconocimiento constitucional de autonomía a municipios, provincias y Comunidades autónomas a “la gestión de los respectivos intereses”.

En cuanto a los nuevos requisitos que impone el artículo 7, apartado cuarto, de la Ley de bases, el relativo a la inexistencia de duplicidades se tiene que constatar mediante un informe previo preceptivo y vinculante de la Administración competente por razón de la materia; en cuanto al relativo a la sostenibilidad financiera, exige informe previo, igualmente preceptivo y vinculante, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, que generalmente será la autonómica<sup>29</sup>. Cabe advertir que la inexistencia de duplicidades tendrá que referirse a actividades o servicios que realmente se vengan realizando o prestando en el término municipal por otra Administración pública, no al mero hecho de la concurrencia competencial en abstracto, pues de lo contrario se desvirtuaría por completo la cláusula general de competencia y se vulneraría con ello la Carta Europea de Autonomía Local. Así se deduce de la propia referencia a la “Administración competente por razón de materia” y también del segundo párrafo del apartado cuarto del artículo 7, que establece que el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas, presuponiendo que la actividad o servicio que se implante al amparo de la cláusula general se incardinará ordinariamente en alguna de las competencias de carácter sectorial del Estado o de la correspondiente Comunidad autónoma. En definitiva, no siempre que se produce una situación de concurrencia competencial hay duplicidad en la realización de una concreta actividad o en la prestación de un determinado servicio público, porque puede ser que esa actividad o servicio no se viniese desarrollando en el término municipal por la Administración de ámbito territorial superior<sup>30</sup>.

#### 4.2.b) La derogación del artículo 28 de la Ley de bases del régimen local

El artículo 28 de la Ley de bases del régimen local ha sido derogado por completo por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El reconocimiento a los municipios de la posibilidad de desarrollar actividades complementarias de las de otras

29 VELASCO CABALLERO tacha de inconstitucionales estos controles, ya que, aunque pudiesen considerarse una forma de tutela de legalidad, que sería compatible con la autonomía local, a su juicio suponen una tutela de carácter genérico o indeterminado sobre las entidades locales, proscrita por el Tribunal Constitucional desde su sentencia 4/1981 (véase “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., pág. 56); en sentido parecido, aunque menos categórico, véase ALMEIDA CERREDA, “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”, cit., nota 11, pág. 118. Sin embargo, la argumentación es dudosa, porque los controles que nos ocupan sólo se aplican en los casos en que las entidades locales pretenden hacer uso de la cláusula general de competencia; depende, pues, cómo se interprete lo que es una tutela genérica o indeterminada por oposición a específica y concreta. A favor de la constitucionalidad de estos controles, véase SANTAMARÍA PASTOR, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., págs. 151-152, y María José ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pág. 161. Por su parte, MORILLO-VELARDE PÉREZ, aunque los considera excesivos “cuando hay otros medios menos agresivos a la autonomía”, no se pronuncia expresamente por su inconstitucionalidad (“Las competencias de las entidades locales”, cit., pág. 101).

30 Véase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., págs. 159-160.

Administraciones públicas en una serie de ámbitos (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente) sin un deslinde preciso de las tareas y responsabilidad de cada nivel de la organización administrativa se considera una de las principales fuentes de las llamadas “competencias impropias” y de las duplicidades competenciales que pretende evitar la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Ahora bien, la derogación de este precepto no es suficiente por sí misma para impedir la intervención de los municipios en esos campos sin necesidad de atribución legal específica de competencias sobre los mismos, porque esa intervención puede seguirse produciendo a través de la cláusula general de competencia de las entidades locales ya estudiada<sup>31</sup>. Asimismo, tampoco implica la supresión automática de las actividades que los municipios viniesen realizando al amparo del artículo derogado. Tal previsión no se recoge en la Ley de modernización y sostenibilidad de la Administración local y la transferencia de servicios y competencias a otras Administraciones sólo se contempla para los servicios sociales y sanitarios, en los términos que se expondrán cuando se estudie la reformulación de la lista de materias de interés municipal del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, con lo que no afecta a todas las materias que enunciaba el artículo 28 de esta última.

#### 4.2.c) Las limitaciones a la iniciativa pública local en la actividad económica

De forma paralela a la introducción del nuevo apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, también se ha modificado el apartado primero del artículo 86, que reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Sorprendentemente, se ha eliminado la referencia expresa al artículo 128, apartado segundo, de la Constitución y, además, el desarrollo de esta iniciativa ahora se condiciona a que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de las competencias de la entidad local. A estos efectos, en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal (*sic*), e incorporarse un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial<sup>32</sup>.

Son muy significativas las similitudes y diferencias con las limitaciones a la cláusula general de competencia introducidas a través del nuevo apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local. Como se puede observar, también en este caso se condiciona el desarrollo de actividades por las entidades locales a que no se ponga en peligro la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda, hay que entender de la entidad local de que se trate, por más que el nuevo apartado primero del artículo 86 de la Ley de bases hable

31 En efecto, destaca VELASCO CABALLERO que “pese a la derogación del art. 28 de la LBRL por la LRSAL, la «competencia complementaria» no desaparece por entero del sistema competencial local. Las nuevas «competencias distintas de las propias» (nuevo art. 7.4 LBRL) ocupan en parte el espacio funcional de la «competencia complementaria» (“La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., pág. 68).

32 Como señala Luis Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, estos cambios están llamados a facilitar el control jurisdiccional de la decisión de ejercer la iniciativa pública local en la actividad económica (“La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 232).

literalmente de “Hacienda municipal”. Sin embargo, no se exige que no se produzcan duplicidades en la realización de la actividad económica en cuestión, probablemente porque, como ya se ha dicho, es en la actividad prestacional en sentido propio donde más preocupaba este fenómeno, no en el desarrollo de actividades económicas de mercado. Asimismo, la garantía del cumplimiento del requisito de la sostenibilidad financiera no se confía a un informe previo preceptivo y vinculante de la Administración que ejerza la tutela financiera sobre la entidad local, sino a un expediente tramitado y aprobado por esta última. De ahí que el nuevo apartado tercero del artículo 86 de la Ley de bases del régimen local legitime a la Administración del Estado para impugnar los actos y acuerdos previstos en el artículo cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; lo que no entiende bien es por qué esa legitimación no se extiende también expresamente a la Administración que ejerza la tutela financiera sobre la entidad local.

Por último, es igualmente destacable que el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida deba incorporar un análisis del mercado que analice, entre otros extremos, la eventual repercusión de aquélla sobre la competencia. Como ya se ha dicho, la jurisprudencia ya venía exigiendo que el desarrollo de este tipo de actividades por las entidades locales respetasen las reglas de la libre y leal competencia, salvo en los casos de ejercicio en régimen de monopolio de los servicios reservados por el antiguo apartado tercero, ahora apartado segundo, del propio artículo 86 de la Ley de bases del régimen local.

### 4.3 La reformulación de la lista de materias de interés municipal y las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en esas materias

#### 4.3.a) La nueva lista de materias de interés municipal. Consecuencias sobre los servicios mínimos obligatorios

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha llevado a cabo también una revisión de lista de materias en las que necesariamente la legislación sectorial, estatal o autonómica, debe atribuir competencias a los municipios, contenida en el artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local. La redacción del primer párrafo del precepto se ha modificado un poco, pero de manera tan desafortunada que ahora resulta gramaticalmente incoherente: “el Municipio ejercerá en todo caso *como* competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias”. “Ejercer” es verbo transitivo que requiere complemento directo y con esta redacción falta dicho complemento; quizá lo que ha querido expresar el legislador es que “el Municipio ejercerá en todo caso competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias”<sup>33</sup>.

En cualquier caso, la revisión de la lista de materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases parece movida por tres objetivos principales: dotarla de mayor concreción, modernizarla, tal como se venía reclamando por los gestores locales y la doctrina científica

33 Doctrinalmente se ha especulado sobre si la nueva lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local constituye un *numerus clausus*, pero, a la vista de todo lo expuesto en este trabajo sobre los fundamentos constitucionales del sistema competencial de las entidades locales y del propio tenor literal del precepto (“el Municipio ejercerá en todo caso”), la respuesta no puede ser más que negativa; véase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., págs. 163 y sigs.

desde hace tiempo, y eliminar las materias en las que se detectaban las famosas “competencias impropias” y duplicidades competenciales. A continuación se expondrá cada una de las materias resultantes y su relación con las que recogía la redacción original del precepto que nos ocupa, así como los cambios concordantes que se han llevado a cabo en la lista de servicios mínimos obligatorios del artículo 26, apartado primero, de la Ley de bases:

- Urbanismo, que comprende planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, a lo que se añade protección y gestión del patrimonio histórico, promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera y conservación y rehabilitación de la edificación. En este grupo de materias se reúne una parte de las incluidas en la redacción original de la letra c) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas), con la materia de la letra d) (patrimonio histórico-artístico), más la conservación y rehabilitación de la edificación, que antes no se mencionaba expresamente.
- Medio ambiente urbano, que comprende, 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. Parques y jardines aparecían en la redacción original de la letra d) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases y la gestión de los residuos sólidos urbanos estaba contemplada en la letra l) como “servicios... de recogida y tratamiento de residuos”; en cambio, la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas es una materia nueva, por más que pudiese entenderse incluida en la más general de protección del medio ambiente (redacción original de la letra f) del artículo 25, apartado segundo), que desaparece. Correlativamente, en la lista de los servicios mínimos obligatorios que deben prestar los municipios con población superior a cincuenta mil habitantes (letra d) del artículo 26, apartado segundo, de la Ley de bases) se ha sustituido la referencia a la protección del medio ambiente por el medio ambiente urbano.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. Estas materias aparecían en la redacción original de la letra l) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases como “suministro de agua” y “alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”<sup>34</sup>.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. Esta materia reúne desde una perspectiva más amplia otras que se hallaban dispersas en la redacción original del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local: pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales (letra d), servicios de limpieza viaria (letra l). A ello se le añade la referencia general a “otros equipamientos”, donde habrá que entender incluidas todas las infraestructuras de titularidad municipal que no tienen acomodo en las demás materias del artículo 25, apartado segundo.

<sup>34</sup> Correlativamente, en el artículo 26 de la Ley de bases del régimen local el correspondiente servicio mínimo obligatorio pasa a denominarse también “abastecimiento domiciliario de agua potable” y el artículo 86, segundo (antes tercero), reserva a las entidades locales los servicios esenciales de “abastecimiento domiciliario y depuración de aguas”.

- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Esta materia sustituye a la que se recogía en la redacción original de la letra k) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases (prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social). Como ya se ha dicho, éste es justamente uno de los ámbitos donde se detecta la presencia de “competencias impropias” y duplicidades competenciales y donde se manifiesta más crudamente la tendencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de tratar de resolver el “problema” mediante la reducción de las competencias locales. De hecho, la propia Ley de racionalización y sostenibilidad contiene una disposición transitoria segunda que establece que, con fecha de 31 de diciembre de 2015, 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, y amenaza a las que no lo hagan que, en tal caso, los servicios seguirán prestándose por el municipio, pero con cargo a la Comunidad autónoma, de manera que, si ésta no transfiriera las cuantías precisas para ello, se aplicarán retenciones en las transferencias que le correspondan por aplicación de su sistema de financiación<sup>35</sup>.

Asimismo, la reformulación de las competencias municipales en materia de servicios sociales ha provocado la modificación correlativa de la lista de servicios mínimos obligatorios del artículo 26, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local. En la letra c) del precepto (servicios que deberán prestar los municipios con población superior a veinte mil habitantes) la mención a los servicios sociales se sustituye ahora por otra a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. La nueva materia Policía local sustituye a la relativa a seguridad en lugares públicos que encabezaba la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local en su redacción original. En rigor, no se puede decir que sea lo mismo contar con un cuerpo de Policía local que ejercer competencias en materia de seguridad en lugares públicos, pero no cabe duda de que sin Policía local mal se puede hacer efectivas estas últimas competencias. Por lo demás, la Policía local no sólo desarrolla funciones de seguridad ciudadana, sino también las demás que recoge el artículo 53, apartado primero, de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En cuanto a la protección civil, prevención y extinción de incendios, estaban recogidas en la redacción original de la letra c) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, así como transporte colectivo urbano. Esta nueva materia, que en realidad son dos, abarca la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas que mencionaba la redacción original de la letra b) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, ahora completada con una referencia al estacionamiento de vehículos y otra genérica a la movilidad, y lo que en la letra ll) del precepto se llamaba transporte público de viajeros. La denominación de este último coincide ahora con la del servicio mínimo

---

35 Para un análisis detallado de esta disposición transitoria, véase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., págs. 113 y sigs.

obligatorio que deben prestar los municipios con población superior a cincuenta mil habitantes, de acuerdo con la letra d) del artículo 26, apartado primero, de la propia Ley de bases.

- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. Con esta materia se concreta y detalla la más genérica referencia al turismo que contenía la redacción original de la letra m) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. La redacción original de la letra g) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases mencionaba como materias en las que la legislación sectorial tendría que atribuir competencias a los municipios abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. La eliminación de los mataderos, que se sustituyen por las lonjas, no es excesivamente relevante, dada la tendencia actual a la liberalización del sector<sup>36</sup> (como se verá, la principal consecuencia es que se traspasa a las Comunidades autónomas la inspección y control sanitario de los mismos), pero sí lo es la supresión de la referencia a la defensa de los usuarios y consumidores, materia en la que los municipios venían ejerciendo competencias de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente, normalmente autonómica. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con la prestación de servicios sociales, en este caso no se prevé la transferencia de las correspondientes competencias y servicios a las Comunidades autónomas, salvo en lo relativo al control de alimentos y bebidas, del que se hablará más adelante. Asimismo, se añade una referencia expresa al comercio ambulante, respecto del cual la normativa reguladora del comercio interior siempre ha atribuido competencias a los municipios.
- Protección de la salubridad pública. Esta materia, antes recogida en la letra h) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, se mantiene inalterada. No obstante, hay que hacer notar que se ha eliminado la mención al control de alimentos y bebidas como servicio mínimo obligatorio que tenían que prestar todos los municipios con independencia de su población, de acuerdo con la redacción original de la letra a) del artículo 26, apartado primero, de la Ley de bases. En coherencia con esta previsión, la disposición transitoria tercera de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local establece que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma, las Comunidades autónomas pasarán a prestar los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.
- Cementerios y actividades funerarias. Esta materia también se mantiene, aunque ahora se habla de “actividades” en lugar de “servicios” funerarios (redacción original de la letra j) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases), sin duda como consecuencia de la liberalización de los mismos por el Real Decreto-Ley 7/1996, al que ya se ha hecho alusión en este trabajo.

<sup>36</sup> Hay que hacer notar que la reforma ha suprimido de la lista de servicios esenciales que el artículo 86, apartado segundo (antes tercero), de la Ley de bases del régimen local reserva a las entidades locales no sólo los mataderos, sino también los mercados y lonjas centrales, en el marco de las tendencias liberalizadoras mencionadas.

- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. Esta materia se reformula ligeramente con respecto a cómo aparecía recogida en la redacción original de la letra m) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, que decía literalmente “actividades o instalaciones... deportivas: ocupación del tiempo libre”.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales. La cultura se incluía junto con el deporte y la ocupación del tiempo libre en la redacción original de la letra m) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases, por lo que la materia se formulaba como “actividades o instalaciones culturales”. Como se puede observar, el cambio es pequeño.
- 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. El ámbito de la educación es, junto con el de los servicios sociales y la sanidad, otro de los característicos de las “competencias impropias” municipales. En la redacción original de la letra n) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local se consideraban materias de interés municipal: la participación en la programación de la enseñanza, que se elimina radicalmente; la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, que se restringe a la cooperación en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes y a la conservación, mantenimiento y vigilancia sólo de los edificios educativos que sean de titularidad municipal (y siempre que estén destinados a centros públicos de educación infantil, primaria o especial); la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes públicos, que también se elimina; y, por último, la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria que es la única parte del precepto que se mantiene inalterada.

Sorprendentemente, la disposición adicional decimoquinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local establece que las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades autónomas y de las Haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipios en relación con estas materias que la propia reforma considera de interés municipal. No puede tratarse más que de un error, porque es claro que tal previsión carece de sentido<sup>37</sup>.

- 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. Ésta es la única materia enteramente nueva que se incluye en la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local y su sentido es difícil de aprehender, porque no se trata de que se le otorgue a los municipios competencias sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones en general, sino sólo sobre algo tan

---

37 Así lo ha destacado ALMEIDA CERREDA, que habla con toda precisión de que “se trata de un incontestable supuesto de antinomia normativa” (“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”, cit., pág. 155).

limitado como la promoción de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de aquéllas.

A todo lo anterior hay que añadir la supresión total de la participación en la gestión de la atención primaria de la salud (redacción original de la letra i) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local) como materia de interés municipal. De manera similar a lo que ocurría con los servicios sociales, una disposición transitoria de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en este caso la primera, regula la asunción de estas competencias por las Comunidades autónomas. Sin embargo, la redacción de esta disposición está mucho mejor perfilada que la relativa a los servicios sociales; se distingue entre la asunción por las Comunidades autónomas de las competencias relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, que se produce inmediatamente tras la entrada en vigor de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y la asunción de la gestión de los servicios asociados a dichas competencias sanitarias, que se producirá de forma progresiva, a razón de un veinte por ciento anual, en el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de la reforma, a cuyo efecto cada Comunidad autónoma elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios. Finalmente, como en el caso de la transferencia de los servicios sociales, la sanción a las Comunidades autónomas que no ejecuten este plan de asunción progresiva de servicios es que los mismos seguirán prestándose por el municipio o entidad local, pero con cargo a la Comunidad autónoma, de suerte que si ésta no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

#### 4.3.b) Las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha introducido también nuevas reglas para la atribución de competencias a los municipios en la lista de materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local. Tras la reforma, el apartado tercero del precepto, en lugar de realizar una remisión a los criterios generales del artículo 2 de la Ley de bases, como hacía en su redacción original, exige que se evalúe la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Francamente, es difícil de entender por qué se mencionan sólo estos principios y no los demás del artículo 2 (características de la actividad pública de que se trate, la capacidad de gestión de la entidad local, proximidad, eficacia). Además, a través del nuevo apartado quinto del artículo se introduce un criterio de atribución competencial que no se recoge en el artículo 2, la inexistencia de duplicidades, pues se exige que la ley garantice que “no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”.

Pero la novedad más importante que ha traído la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en este campo es la obligación de que las leyes, sean estatales o autonómicas, que atribuyan competencias a los municipios en las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local prevean la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales (es decir, de los municipios, porque este precepto no es de aplicación a otras entidades locales), con la restricción añadida de que ello no puede conllevar en ningún caso un mayor gasto de las

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

Administraciones públicas. Así lo impone el nuevo apartado cuarto del artículo 25 de la Ley de bases.

Para tratar de garantizar que los anteriores criterios se cumplan, ese mismo precepto dispone que esas leyes vayan acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto de la atribución competencial 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. En el caso de las leyes estatales, el proyecto tiene que ir acompañado también de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. No hace falta añadir que en realidad todas estas previsiones sólo vinculan al legislador autonómico como legislación básica estatal, no al propio legislador estatal, ni siquiera aunque se tratase de vincularlas al artículo 135 de la Constitución, dado que no parece posible sostener que sean una consecuencia necesaria del mismo.

#### 4.4 El nuevo papel de las Diputaciones provinciales

Las competencias provinciales básicas que enuncia el artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local han sido objeto de dos procesos de reforma con respecto a la redacción original de la ley: uno, de menor entidad, llevado a cabo en su día por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y otro, de mucho mayor alcance, operado ahora por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Así, la competencia relativa a la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el artículo 31, apartado segundo, letra a), de la Ley de bases del régimen local se ve fuertemente reforzada en relación con los servicios mínimos de los municipios de población inferior a veinte mil habitantes, en los confusísimos términos establecidos por la nueva redacción del artículo 26, apartado segundo, de la propia Ley de bases.

Según este último precepto, difícil de comprender e interpretar, en los municipios mencionados la Diputación provincial o entidad equivalente “coordinará” 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; a cambio, se elimina la posibilidad de que los municipios solicitasen a la correspondiente Comunidad autónoma la “dispensa” de la obligación de prestar los servicios mínimos cuando, por sus características peculiares, resultase de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de los mismos, prevista por la redacción original del apartado segundo del artículo 26.

Pero lo que la nueva redacción del artículo 26, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local entiende por “coordinar” no tiene nada que ver con el concepto de coordinación que utiliza la propia Ley de bases en artículos como el 10 y el 59<sup>38</sup>; aquí significa que la

---

38 Para una síntesis del concepto genuino de coordinación aplicado al ámbito local, véase Fernando GARCÍA RUBIO, “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, págs. 292 y sigs., y Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS, “Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 279-280.

Diputación (o entidad equivalente) propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas que esos servicios los prestará ella misma o que se implantarán fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u “otras fórmulas” (que no es fácil imaginar cuáles podrían ser), con lo cual no habrá coordinación alguna, sino transferencia de la gestión del servicio en un caso y gestión compartida en el otro. El Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada previo informe preceptivo de la Administración que ejerza la tutela financiera de los municipios afectados (normalmente, la correspondiente Comunidad autónoma), teniendo en cuenta el objetivo de reducir los costes efectivos de los servicios.

Ahora bien, igualmente se dice que la propuesta de la Diputación o entidad equivalente deberá contar “con la conformidad de los municipios afectados”, de manera que habrá que entender que, si éstos no están de acuerdo, la indebidamente denominada coordinación se verá frustrada. Pero, siendo esto así, no tiene sentido que se requiera autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, ya que, de existir conformidad de los municipios afectados, siempre sería posible delegar la gestión de los servicios a la Diputación o constituir voluntariamente una mancomunidad o consorcio sin ninguna intervención externa.

Asimismo, también se dice que, si el municipio justifica ante la Diputación o entidad equivalente que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por aquélla, aquél podrá asumir la prestación y coordinación de los servicios en cuestión, en caso de que la propia Diputación o entidad equivalente lo considere acreditado. Esta cláusula es igualmente incomprensible, porque al municipio, para seguir prestando el servicio, en realidad le basta con no otorgar su conformidad a la transferencia de la gestión a la Diputación o a la constitución de la mancomunidad o consorcio; tampoco se entiende bien que sea la Diputación o entidad equivalente la que decida si está acreditado que el municipio pueda prestar los servicios con un coste efectivo menor, cuando es el Ministerio quien ha de decidir sobre la forma de gestión propuesta por la Diputación o entidad equivalente. Ya para acabar, hay que preguntarse qué significa exactamente eso de que el municipio podrá asumir no sólo la prestación de los servicios, sino también “la coordinación de los mismos”. ¿A quién se supone que va a coordinar el municipio?<sup>39</sup>.

Por su parte, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial de la letra c) del artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local ahora se extiende al fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, se obliga a las Diputaciones provinciales a asumir la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de cinco mil habitantes y de prevención y extinción de incendios en los de menos de veinte mil habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación (nuevo

39 Las incoherencias de la nueva redacción del apartado segundo del artículo 26 de la Ley de bases del régimen local han sido ampliamente destacadas por la doctrina científica; véanse, entre otros, VELASCO CABALLERO, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., págs. 70 y sigs., ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., págs. 173 y sigs., y José Antonio MORENO DE MOLINA y Antonio VILLANUEVA CUEVAS, “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 198 y sigs.). También el Consejo de Estado, en su dictamen 22 de mayo de 2014, expediente núm. 338/2014, emitido con carácter previo al planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local por un conjunto de municipios, ha concluido que “la desafortunada configuración técnica de los párrafos segundo y tercero del artículo 26.2 de la LBRL hace perentoria una reforma legislativa que aclare los términos de la actual regulación y, en particular, el alcance de la expresión «conformidad de los Municipios afectados»” (apartado V.B).§3, del Dictamen).

inciso final del artículo 36, apartado primero, letra c), de la Ley de bases del régimen local), así como a la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes (artículo 36, apartado primero, letra g), de la Ley de bases).

En estrecha relación con todo lo anterior, se encomienda a las Diputaciones el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, de tal manera que cuando una Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes (artículo 36, apartado primero, letra h), de la Ley de bases del régimen local). Esta previsión debería estar vinculada a la nueva redacción del apartado segundo del artículo 26 de la Ley de bases, ya analizada, pero no se establece expresamente ninguna remisión o concordancia entre ambos preceptos.

Se ha atribuido también a las Diputaciones provinciales la coordinación mediante convenio con la Comunidad autónoma respectiva de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a cinco mil habitantes (artículo 36, apartado primero, letra i), de la Ley de bases del régimen local).

La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (artículo 36, apartado primero, letra b), de la Ley de bases del régimen local), se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, de acuerdo con el nuevo apartado tercero del artículo 26 de la Ley de bases. Además, incluye ahora obligaciones más concretas para las Diputaciones: la garantía en todo caso en los municipios de menos de mil habitantes de la prestación de los servicios de secretaría e intervención (nuevo inciso final del artículo 36, apartado primero, letra b), de la Ley de bases) y la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a veinte mil habitantes (artículo 36, apartado primero, letra f), de la Ley de bases).

En relación con esa asistencia y cooperación, debe señalarse que se asigna a las Diputaciones provinciales el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la Ley de bases (artículo 36, apartado primero, letra e). Según el apartado tercero de ese precepto, las Diputaciones asistirán al resto de las Corporaciones locales y colaborarán con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros; en particular, propondrán y coordinarán las medidas recogidas en dichos planes cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado<sup>40</sup>.

Para acabar, ya la Ley de medidas para la modernización del gobierno local había añadido como nueva competencia mínima de las Diputaciones provinciales la cooperación en el

---

40 Para un análisis detallado de estas nuevas competencias de las Diputaciones provinciales, cabe remitirse al estudio de Amparo KONINCKX FRASQUET y María José ALONSO MAS "Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales", *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 251 y sigs.

fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito (artículo 36, apartado segundo, letra d), de la Ley de bases del régimen local). La reforma llevada a cabo a través de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local mantiene esa competencia y la potencia de facto al eliminar la cláusula general de competencia provincial relativa al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia que se recogía en la letra e) de la redacción anterior del artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases<sup>41</sup>.

## 4.5 La nueva regulación de las competencias delegadas

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha revisado en profundidad el régimen jurídico de la delegación de competencias a las entidades locales, con el aparente objetivo de potenciarla como alternativa a los casos que se registraban de asunción de competencias propias por aquéllas, especialmente los municipios, sin una delimitación clara de las tareas encomendadas a cada nivel de la organización territorial y sin financiación adecuada. En definitiva, se trata de otra medida dirigida a combatir las llamadas “competencias impropias” y las duplicidades competenciales<sup>42</sup>.

La reforma alcanza en primer lugar al apartado tercero del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, que contiene las disposiciones generales sobre las competencias atribuidas por delegación a las entidades locales. A este apartado se le ha añadido la previsión expresa de que el Estado y las Comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las entidades locales el ejercicio de sus competencias, pero, como en otros casos ya analizados en este trabajo, nos encontramos con una disposición cuestionable desde el punto de vista técnico. Por una parte, no sólo la Administración general del Estado y las Administraciones de las Comunidades autónomas pueden delegar competencias en las entidades locales, sino también unas entidades locales a otras de distinto nivel territorial, por lo que no parece correcto que se mencione únicamente a las primeras. Por otra parte, es evidente que cualquier delegación de competencias se hace en el ejercicio de las competencias de quien delega, con lo que el inciso añadido es redundante, incluso desde el punto de vista gramatical, al repetir en la misma frase que Estado y Comunidad autónoma pueden delegar “en el ejercicio de sus... competencias” “el ejercicio de sus competencias”.

Otra novedad es que la previsión en las delegaciones de técnicas de dirección y control de oportunidad (a las que ahora se suman las de control de eficiencia) se convierte en obligatoria, pues ya no se dice que la delegación las “puede prever” sino que las “preverán”. Al mismo tiempo, se elimina la referencia al necesario respeto por parte de tales técnicas de la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local, supresión que es censurable porque la autonomía local exige el respeto de las facultades de autoorganización

41 Tal es la conclusión a la que llegan KONINCKX FRASQUET y ALONSO MAS tras analizar detenidamente la cuestión en “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, cit., págs. 246 y sigs. Por lo demás, hay que recordar que la nueva redacción del artículo 7, apartado cuarto, de la Ley de bases del régimen local supone la extensión de la cláusula general de atribución competencial también a las provincias.

42 Sobre esta finalidad de la reforma del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, véase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., pág. 179.

de las entidades locales aun cuando éstas ejerzan competencias por delegación de otras Administraciones públicas.

Con todo, los cambios más importantes son los que se han introducido en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local. La cláusula ya estudiada que dice que “el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias” pasa a encabezar el artículo, con la consecuencia de que las previsiones de éste ahora son ya no son directamente aplicables a las delegaciones a los municipios por parte de otras entidades locales. De hecho, estas delegaciones se quedan sin regulación en la Ley de bases del régimen local, lo cual es llamativo, porque tampoco se prohíben expresamente. En cambio, como no se ha modificado la remisión del artículo 37, apartado tercero, de la Ley de bases, al artículo 27, éste sigue siendo de aplicación a las delegaciones del Estado y las Comunidades autónomas a las Diputaciones provinciales.

Los presupuestos para que la delegación sea posible dejan de ser que la misma se haga en materias que afecten a los intereses propios de la entidad local, que con ella se mejore la eficacia de la gestión pública y que se alcance una mayor participación ciudadana, pues ahora lo que se exige es que la delegación mejore la eficiencia de la gestión pública, contribuya a eliminar duplicidades administrativas y sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No se entiende en absoluto esa sustitución de unos criterios por otros; bien podían haberse añadido las nuevas exigencias sin eliminar las antiguas, que eran adecuadas y razonables<sup>43</sup>. Además, en realidad hay un presupuesto más, pero, como otra muestra de la deficiente técnica legislativa de la reforma, no se enuncia con los demás en el párrafo segundo del apartado primero del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, sino al final de los párrafos tercero y cuarto: que la delegación no suponga o conlleve un mayor gasto para las Administraciones públicas. Para garantizar el respeto de todos estos requisitos, la delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifique su cumplimiento, así como el impacto de la misma en el gasto de las Administraciones públicas afectadas.

El contenido mínimo de la disposición o acuerdo de delegación se mantiene, con dos pequeñas correcciones. La primera consiste en el establecimiento de una duración mínima de la delegación, cinco años, se entiende que sin perjuicio de las previsiones que el propio artículo contiene sobre revocación de las delegaciones y la renuncia a las mismas por los municipios. La segunda es la precisión de que el control que se reservará la Administración delegante es de eficiencia, a pesar de que ya se ha visto que el artículo 7, apartado tercero, de la propia Ley de bases del régimen local habla además de control de oportunidad.

Se han introducido también dos nuevos apartados en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, que pasan a ser el segundo y el tercero. El segundo impone que 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

---

43 En particular, como sostiene ALONSO MAS, “sorprende... que haya desaparecido del texto legal la exigencia... de que las competencias delegadas se refieran a materias que afecten a los intereses propios de los municipios” (“El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., pág. 180). La autora añade que “aunque posiblemente debería entenderse que esta exigencia sigue implícita —tampoco parece que tenga sentido que un ayuntamiento acepte la delegación si la misma en absoluto concierne a sus intereses— algunos de los supuestos contenidos en la lista parecen apuntar en otra dirección”, y cita como ejemplo la posibilidad de delegar en las entidades locales la recaudación y liquidación de tributos estatales y autonómicos (ob. cit., pág. 180).

criterios homogéneos y añade que la Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de estas delegaciones. Pero sin duda la novedad más importante es el apartado tercero, pues en él se puede hallar buena parte de la explicación de esta reforma del régimen jurídico de la delegación de competencias en los municipios.

Este apartado prevé que la Administración del Estado y las de las Comunidades autónomas podrán delegar (aquí no se dice expresamente que a los municipios) una serie de competencias concretas que se enuncian en una lista ejemplificativa (“entre otras”). Como justificación de esta previsión se mencionan una serie de objetivos que no coinciden exactamente con los requisitos que el apartado primero del propio artículo establece como presupuestos necesarios de toda delegación de competencias en los municipios: evitar duplicidades administrativas sí está en el apartado primero, pero no lo están mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía ni contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos (en el apartado primero se habla más en general de mejorar la eficiencia de la gestión pública y se exige que la delegación no conlleve un mayor gasto de las Administraciones públicas, no que suponga un ahorro).

Si se analizan las competencias de la lista recogida en el nuevo apartado tercero del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, nos encontramos con que muchas de ellas están relacionadas con materias suprimidas del artículo 25, apartado segundo, o con las del derogado artículo 28<sup>44</sup>:

- La vigilancia y control de la contaminación ambiental y la protección del medio natural se relaciona con la protección del medio ambiente que se mencionaba en la redacción original de los artículos 25, apartado segundo, letra f), 26, apartado primero, letra d), y 28.
- La prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer se relacionan con la prestación de los servicios sociales de la redacción original de los artículos 25, apartado segundo, letra k), 26, apartado primero, letra c), y 28, y con la promoción de la mujer que mencionaba este último.
- La conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad autónoma tiene que ver con la participación en la gestión de la atención primaria de la salud de la redacción original del artículo 25, apartado primero, letra i).
- La creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil (que no forma parte de la educación obligatoria) está vinculada a la prestación de servicios sociales de los artículos 25, apartado segundo, letra k), 26, apartado primero, letra c), y 28, así como a la educación que mencionaba este último.

44 Así lo observa ALMEIDA CERREDA en relación con las competencias relacionadas con los ámbitos de la educación, la salud y sanidad y los servicios sociales en “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”, cit., págs. 141-142.

- La realización de actividades complementarias en los centros docentes está igualmente vinculada a la educación del artículo 28.
- La inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales se relaciona con la defensa de usuarios y consumidores del artículo 25, apartado segundo, letra g), y con el control de alimentos y bebidas del artículo 26, apartado primero, letra a).
- La cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia vuelve a relacionarse con la educación mencionada en el derogado artículo 28.

Así pues, parece que se trata de conseguir que las competencias que los municipios vienen ejerciendo en estos ámbitos dejen de ser “impropias” (es decir, propias sin delimitación clara de tareas con otras Administraciones ni financiación adecuada) y pasen a ser expresamente delegadas por las Administraciones competentes de ámbito territorial superior<sup>45</sup>.

En la lista del nuevo apartado tercero del artículo 27 se incluyen también competencias sobre ciertas materias que siguen estando en la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local:

- La 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, apartado primero, vigesimooctava, de la Constitución, se relaciona con la promoción de la cultura y equipamientos culturales de la nueva redacción del artículo 25, apartado segundo, letra m). Resulta un tanto difícil de entender la referencia a la “estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española”, porque ese precepto lo único que dice es que es competencia del Estado la “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”.
- La 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 se relaciona con la promoción de la cultura y equipamientos culturales de la nueva redacción del artículo 25, apartado segundo, letra l).
- La promoción y gestión turística coincide ampliamente con la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local de la nueva redacción del artículo 25, apartado segundo, letra h).

Por último, no tienen cabida ni en las viejas ni en las nuevas listas de materias de interés municipal la liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad autónoma o del Estado, la comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos, la inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad autónoma o de la Administración del Estado y la gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa, aunque son ámbitos sobre los que los mu-

---

45 ARENILLA SÁEZ habla de “fomentar una segunda descentralización a los municipios” como objetivo de la reforma en este punto (“El nuevo sistema de competencias locales”, cit., pág. 39).

nicipios, en especial los de mayor población, venían reclamando tradicionalmente ejercer competencias.

En cualquier caso, la utilidad del nuevo apartado tercero del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local es discutible. Dado que no obliga a las Administraciones estatal y autonómica a delegar a los municipios las competencias que enuncia y no limita a éstas la posibilidad de delegación, acaba siendo una mera sugerencia del legislador. Por lo demás, tampoco impide que esas mismas competencias puedan ser atribuidas a los municipios como propias bien por la legislación sectorial, estatal o autonómica, bien por la legislación autonómica de régimen local, con lo que la prioridad que el precepto parece querer otorgar a la delegación de competencias no está en absoluto garantizada.

Debido al añadido de estos dos nuevos apartados segundo y tercero al artículo 27, el antiguo apartado segundo, que contenía las facultades de tutela que ostenta la Administración delegante, se ha convertido en el apartado cuarto, conservando la misma redacción, salvo un par de matices mínimos de redacción (se ha eliminado el “en todo caso” que encabezaba el apartado y se ha cambiado el verbo “emanar” por “dictar”).

Asimismo, el antiguo apartado tercero, relativo a la necesidad de aceptación del municipio interesado para la efectividad de la delegación y de la previa consulta e informe de la Comunidad autónoma (salvo que ésta fuese la Administración delegante), pasa a ser el nuevo apartado quinto, pero en este caso con modificaciones sustanciales. En efecto, el informe de la Comunidad autónoma se ha suprimido y la salvedad que se establecía al cumplimiento de esos requisitos para los casos de imposición de la delegación por norma con rango de ley también desaparece, de manera que ahora se establece simplemente que “la efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado”. Así se obvia la confusa modalidad de delegación de competencias por norma con rango de ley que aparecía en la redacción original del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local y que, como ya se ha dicho, encerraba el riesgo de que se confundiesen las competencias delegadas por ley con las competencias propias, que también se atribuyen a las entidades locales mediante ese instrumento normativo.

Pero sin duda la novedad más relevante de la reforma introducida en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local es el nuevo apartado sexto. La obligatoriedad de que la delegación de competencias vaya acompañada de los medios económicos necesarios para su desempeño, que antes sólo se establecía para los casos de imposición de aquélla por norma con rango de ley, ahora se convierte en un requisito general de las delegaciones de competencias en los municipios por vía administrativa, so pena de nulidad. En concreto, se dispone que “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”<sup>46</sup>. Además, en el caso de las delegaciones llevadas a cabo por las Comunidades autónomas, se faculta a los municipios para compensar automáticamente el incumplimiento por las mismas de las obligaciones financieras que hayan asumido con otras obligaciones financieras que los propios municipios tengan frente a ellas. A

<sup>46</sup> Sobre las dificultades interpretativas que plantean estas previsiones y, en especial, la relativa a la nulidad de las delegaciones que no vayan acompañadas de la correspondiente dotación presupuestaria, véase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., págs. 183 y sigs.

esto se le une el sistema de retenciones en las transferencias del Estado a las Comunidades autónomas que el nuevo artículo 57 bis de la Ley de bases del régimen local obliga a prever en este tipo de delegaciones en garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago asumidos por las Administraciones autonómicas.

La penúltima novedad que introduce la reforma en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, a través de su nuevo apartado séptimo, es la obligación de que la disposición o acuerdo de delegación establezca las causas de revocación o renuncia de la delegación. Esta previsión está mal ubicada sistemáticamente, porque debería aparecer en el párrafo tercero del apartado primero, dentro del contenido necesario de la disposición o acuerdo de delegación. Por lo demás, es dudoso que sea preciso especificar las causas de revocación, ya que ésta se halla regulada directamente en el apartado cuarto del artículo 27, junto con las demás facultades de tutela de la Administración delegante. En cuanto a la renuncia, si se parte de que toda delegación de competencias ha de ser aceptada por el municipio interesado, parece que la misma debería ser igualmente libre. Sin embargo, se obliga a precisar las causas de renuncia y a incluir entre ellas el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante y la imposibilidad por circunstancias sobrevenidas de que el municipio desempeñe la delegación sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias, lo cual se deberá justificar suficientemente.

Para acabar, en el último apartado del artículo 27, ahora el octavo, se mantiene la previsión de que las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades autónomas, pero se suprime el inciso que añadía “o, en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad local delegante”, en coherencia con la desaparición del artículo de toda referencia a las delegaciones de unas entidades locales a otras.

## 5 Crítica de la reforma

Dejando a un lado las deficiencias concretas de técnica legislativa que se han ido señalando en las páginas anteriores, y que probablemente sean producto del atormentado proceso de elaboración y aprobación por el que ha pasado la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, la principal crítica que se puede formular a la reforma llevada a cabo en el sistema de competencias de las entidades locales es la incongruencia de los objetivos de la misma con el resultado que se desprende de la nueva redacción dada a la Ley de bases del régimen local. En el caso de los municipios, se trataba fundamentalmente de consagrar como regla general la atribución específica de competencias con delimitación clara de las tareas encomendadas a estas entidades locales y garantías de financiación suficiente, tanto si las competencias son atribuidas como propias mediante norma con rango de ley en las materias delimitadas por la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, como si se delegan a través de una disposición o acuerdo administrativo, preferentemente en las materias enunciadas por el artículo 27, apartado cuarto, de la Ley de bases. Por el contrario, la asunción “espontánea” de competencias sobre la base de cláusulas generales quedaría sometida a fuertes restricciones. Sin embargo, este diseño presenta evidentes problemas, que ya se han adelantado al tratar los conceptos de “competencias impropias” y de duplicidades competenciales.

Por lo que se refiere a las competencias que los municipios venían ejerciendo sobre la base de la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, o de la iniciativa pública local en la actividad económica, la reforma no regula con la claridad que sería deseable la aplicación de los nuevos criterios que se introducen a las actividades o servicios ya implantados. Debería haberse previsto, a través de las correspondientes disposiciones transitorias, un plazo para la revisión de esas actividades o servicios y las consecuencias de una evaluación negativa de las mismas con arreglo a los nuevos criterios. Al no haberse hecho así, se corre el riesgo de que la reforma sólo tenga eficacia para el desarrollo de nuevas actividades o servicios, pero no afecte a las ya implantadas; la legislación autonómica que se dicte en desarrollo de la reforma podría colmar esta laguna, aunque no hay ninguna garantía de que lo vaya a hacer<sup>47</sup>. Sólo en el caso de las entidades locales que tienen que formular un plan económico-financiero por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto se impone como medida necesaria que hay que incluir en dicho plan la “supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación” (nuevo artículo 116 bis, apartado segundo, letra a), de la Ley de bases del régimen local).

En cuanto a las competencias propias atribuidas específicamente por ley, tras la reforma la Ley de bases del régimen local señala, como por lo demás hacía desde su primera redacción, que determinadas materias son de interés municipal y que en las mismas de manera necesaria el legislador sectorial debe atribuir competencias a los municipios, a lo que ahora se han añadido los requisitos y condiciones que ha de cumplir dicha atribución competencial (con eficacia para el legislador autonómico, porque el legislador estatal no puede vincularse a sí mismo). Sin embargo, lo que la reforma no hace, ni podría hacer en ningún caso, es impedir que el legislador sectorial, sea estatal o autonómico, o el legislador autonómico de régimen local identifique como de interés municipal otras materias no recogidas en el artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local y atribuya en ellas competencias propias a los municipios: lo que Marcos ALMEIDA CERREDA ha denominado acertadamente “competencias propias suplementarias”, por oposición a las competencias propias necesarias, que serían las que recaen sobre las materias enunciadas por el artículo 25, apartado segundo de la Ley de bases de régimen local<sup>48</sup>.

La atribución de las competencias propias suplementarias no se regiría por las reglas de dicho artículo<sup>49</sup>, con lo que en ellas podríamos volvernos a encontrar con las duplicidades

47 Así, en el caso de Galicia, la disposición adicional primera de la 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, señala con toda claridad que “las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán ejerciéndolas ellas, rigiéndose por la indicada legislación o, en su caso, por el derecho estatal aplicable como supletorio, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones adicionales cuarta y quinta sobre la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales”.

48 Véase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., págs. 102 y sigs., y “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”, cit., págs. 115 y sigs.

49 Para la opinión contraria, fundada tanto en la interpretación sistemática del artículo 25, apartados tercero, cuarto y quinto, de la Ley de bases del régimen local en relación con el artículo 7 de la misma como en el evidente dislate que supone la interpretación literal de estos preceptos, véase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., pág. 103, y “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”, cit., pág. 117. Ahora bien, dislate o no dislate, la redacción del artículo 25, apartado tercero, es clarísima e “*in claris non fit interpretatio*”: “las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo...”. Tampoco sirve de nada que las Comunidades autónomas asuman el contenido de los apartados tercero, cuarto y quinto del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local a través de su propia legislación (como ha hecho en el caso de Galicia la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en

competenciales, la falta de garantías de financiación suficiente y todos los demás problemas que la reforma pretendía atajar. Para evitarlo se tendrían que haber establecido unas reglas generales para la atribución por ley de competencias propias a los municipios que no se aplicasen sólo a las materias de la lista del apartado segundo del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local. Sería posible discutir, *lege ferenda*, si ello está al alcance del legislador básico del régimen local, pero *lege lata* lo único que se puede constatar es que no se ha hecho. Y siendo esto así, no se le ve mucho futuro a la pretensión de la reforma de favorecer la delegación de competencias como alternativa a la atribución de competencias propias a los municipios.

Pero las inconsistencias de la reforma no acaban aquí. No sólo es que no se consiga evitar que se reproduzcan los problemas que se pretenden superar, sino que se afronta de una manera muy parcial la realidad de que las atribuciones competenciales que no cumplen los requisitos de especificidad, delimitación clara de tareas entre Administraciones públicas y financiación suficiente para el ejercicio de las competencias no se liquidan por el mero hecho de prever *pro futuro* que las cosas tendrán que hacerse de otra forma. En ciertas materias (gestión de la atención primaria de la salud, prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas) se intenta hacer efectiva la reordenación competencial por la vía de traspasar las competencias, en su caso con los correspondientes servicios, a las Comunidades autónomas, lo que no deja de ser muy discutible desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias<sup>50</sup>.

En efecto, si en esas materias la competencia legislativa sectorial corresponde al legislador autonómico, no se entiende sobre qué base competencial el legislador estatal puede obligar a las Comunidades autónomas a que asuman las competencias y servicios que la legislación sectorial autonómica atribuía a los municipios. El legislador estatal puede sin duda retirar las correspondientes materias de la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, pero no intervenir sobre la legislación autonómica que concreta las competencias municipales sobre aquéllas y que, por supuesto, seguirá en vigor mientras no sea modificada por el propio legislador autonómico. Por lo demás, aunque prosperase la transferencia competencial, nada impediría que al día siguiente el legislador autonómico volviese a atribuir las mismas competencias a los municipios como propias<sup>51</sup>; téngase en cuenta que la atribución competencial en las materias concernidas, al haber salido éstas de la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, no se rige por las previsiones de la misma.

En otras materias, la desaparición de la lista del apartado segundo del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local no va a acompañada de ninguna previsión sobre las competencias, actividades y servicios que los municipios vienen desarrollando en esos ámbitos

---

vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), porque es evidente que esas leyes no pueden imponer su criterio a otras leyes autonómicas posteriores.

50 Para un análisis en profundidad de la cuestión cabe remitirse a VELASCO CABALLERO, "La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local", cit., págs. 59 y sigs., y ALMEIDA CERREDA, "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", cit., págs. 148 y sigs.

51 En un sentido muy similar se pronuncian VELASCO CABALLERO en "La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local", cit., págs. 57-58, y ALMEIDA CERREDA en "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", cit., págs. 147-148.

(protección del medio ambiente, defensa de usuarios y consumidores y también educación, pues la disposición adicional decimoquinta, como ya se ha dicho, es un verdadero dislate). Parece nuevamente que el legislador no se ha apercibido de que si una materia se retira sin más de la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases, pero se mantiene en vigor la legislación sectorial o autonómica de régimen local que otorga competencias en esa materia a los municipios, dichas competencias se siguen ostentando como propias sin ninguna alteración del régimen existente antes de la reforma. Es más, como ya se ha dicho, a partir de ahora la atribución de competencias a los municipios en esas materias excluidas de la lista no se regirá ni siquiera por los nuevos criterios introducidos por el artículo 25 de la Ley de bases.

Por último, poco hay que añadir a lo ya expresado a lo largo del texto sobre la reforma de las competencias de las Diputaciones provinciales. Es cierto que se refuerzan esas competencias, pero es dudoso que ello altere sustancialmente el papel que venían desarrollando estas entidades<sup>52</sup>. La mal llamada “coordinación” de determinados servicios mínimos obligatorios en los municipios de población inferior a veinte mil habitantes ha quedado en la versión finalmente aprobada de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local tan desvirtuada que acaba dejándose al mero voluntarismo de las Administraciones implicadas.

## 6 Conclusiones

A la vista de todo lo expuesto, cabe concluir que la modificación del sistema competencial de las entidades locales introducida por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local es un sucedáneo, habrá que comprobar hasta qué punto efectivo, de dos reformas largamente demandadas en ámbito local: el establecimiento de un régimen de financiación que garantice la suficiencia financiera de las entidades locales, muy especialmente de los municipios, y la reformulación del mapa municipal para adaptar las dimensiones geográficas y poblacionales de estas entidades a las exigencias de nuestros días. Ante la incapacidad que ha demostrado el legislador español para abordar estas reformas, se ha decidido actuar sobre las competencias para tratar de limitar las que venían ejerciendo los municipios, con la excusa de la actual crisis de financiación del sector público y de la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de estas entidades<sup>53</sup>.

Dicho de otra forma: como no hay voluntad política para configurar unos municipios fuertes y dotados de recursos financieros suficientes para prestar un amplio elenco de servicios a los ciudadanos, se ha optado por intentar limitar las competencias de aquéllos y los servicios que ofrecen, caminando en sentido justamente contrario al de los “pactos locales” de años atrás. Sin embargo, las graves deficiencias técnicas de la Ley de racionalización y sostenibi-

52 Y si ese papel se alterase de verdad para convertir a las Diputaciones provinciales en prestadoras directas de servicios a los vecinos, entonces no quedaría otro remedio que revisar el actual modelo de representación indirecta que rige en las mismas, como advierte el Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013 (núm. de expediente 567/2013), relativo al anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (apartado V.a.3), y pone de manifiesto Xavier FORCADELL ESTELLER en “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pág. 65-66. Sobre el contenido del Dictamen mencionado en relación con la provincia, véase también GARCÍA RUBIO, “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, cit., págs. 274 y sigs.

53 En definitiva, es lo que viene a reconocer ARENILLA SÁEZ en “El nuevo sistema de competencias locales”, cit., págs. 24 y sigs.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

alidad de la Administración local y las dudas de constitucionalidad que suscitan algunas de sus previsiones no auguran una aplicación sencilla ni pacífica de la misma.

Las sucesivas modificaciones que ha experimentado el texto de la ley a lo largo de la elaboración previa del proyecto y de su tramitación parlamentaria en no pocas ocasiones no sólo no han servido para mejorarlo, sino que han dado lugar al resultado plagado de errores conceptuales e incongruencias con el que ahora nos encontramos<sup>54</sup>. Además, durante ese atormentado *iter* se han acabado desechando ideas que no eran desacertadas y que, de haberse mantenido, habrían producido probablemente un sistema más armónico, coherente y eficaz de las competencias locales.

Por ejemplo, no estaba mal encaminado supeditar el uso de la cláusula general de competencia municipal y el ejercicio de la iniciativa pública local en la actividad económica por parte de los municipios no sólo a la sostenibilidad financiera de la iniciativa y, en su caso, a la no generación de duplicidades con otras Administraciones, sino también al requisito de que la entidad interesada tuviese debidamente cubiertos los servicios que la ley le obliga a prestar. También era acertado sujetar a unas reglas comunes la atribución a los municipios de competencias propias por norma con rango de ley, con independencia de si las materias concernidas fuesen de las recogidas en el apartado segundo del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local o no.

Por lo demás, de poco sirve modificar el sistema competencial para el futuro si no se revisan al mismo tiempo las competencias que en la actualidad ejercen los municipios y las actividades y servicios que realizan. Y en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local esa revisión se prevé únicamente para casos contados y de una manera que suscita fundadas dudas de constitucionalidad, por su dificultoso encaje con el orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas.

Para acabar, la regulación que ha resultado finalmente del papel de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para garantizar la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de población inferior a veinte mil habitantes, reintroducida a última hora en la tramitación parlamentaria de la ley, es confusa y de difícil aplicación práctica. Todo ello por querer eludir la realidad de que las únicas soluciones efectivas para los municipios que son incapaces de prestar debidamente los servicios mínimos obligatorios que la ley les impone son forzarles a fusionarse con otros municipios o a la intermunicipalidad, no sugerir que esos servicios sean prestados por las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes si éstas están dispuestas a ello y el municipio interesado consiente<sup>55</sup>.

---

54 Lo cual conduce a la paradoja de que un proceso de elaboración absolutamente transparente y participativo (véase ARENILLA SÁEZ, “El nuevo sistema de competencias locales”, cit., págs. 46-47) ha producido uno de los textos legales peor redactados y articulados técnicamente de los que están en vigor en nuestro Ordenamiento jurídico.

55 Concluye SANTAMARÍA PASTOR que “el inmovilismo, unido a las múltiples conductas irresponsables en el manejo de los recursos públicos, podría llevar, a medio plazo, al resultado —que permite el explosivo nuevo artículo 26.2 de la Ley— de que cerca del noventa por ciento de los municipios queden casi completamente privados de servicios a prestar; y de ahí a su supresión, por pura y simple inutilidad, resta solo un paso” (“El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., pág. 155).

A supervivencia das  
mancomunidades na Lei 27/2013,  
de racionalización e sostibilidade  
da Administración local

## La supervivencia de las mancomunidades en la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

The survival of the associations  
in the Law 27/2013, of  
rationalization and sustainability  
of the local Administration»

47  
Regap

MIGUEL ÁNGEL SANTIRSO FERNÁNDEZ

Tesorero de la Diputación Provincial de Pontevedra (Galicia, España)  
miquelangel.santirso@depo.es

Recibido: 17/11/2014

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

**Índice:** 1 Introducción: auge y decadencia de las mancomunidades. 2 Las competencias de las mancomunidades como objeto de reforma. 3 Los Estatutos de las mancomunidades, exigencia de adaptación. 4 Estructura organizativa de las mancomunidades y sostenibilidad financiera. 5 Los recursos financieros de las mancomunidades. Especial referencia a las aportaciones de los ayuntamientos asociados. 6 Bibliografía.

### 1 Introducción: auge y decadencia de las mancomunidades

Uno de los puntos polémicos de la debatida y contestada Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, (en adelante LRSAL), fue la pretensión de sus redactores de suprimir las mancomunidades de municipios. Durante la larga tramitación de la ley en la que los proyectos se sucedieron unos a otros, el legislador fue cambiando paulatinamente de criterio, hasta que en la recta final se decidió por su continuidad pero tratando de limitar sus actuaciones.

Independientemente de que el nuevo régimen de las mancomunidades ofrezca un perfil más o menos adecuado para cumplir sus finalidades y objetivos de estabilidad presu-

puestaria y sostenibilidad financiera que pretende la LRSAL, los diversos estudios que han acompañado al proyecto han carecido de un mayor análisis del funcionamiento de estas entidades locales, esenciales en buena parte de nuestro territorio en el que conviven zonas urbanas con ámbitos rurales que se caracterizan por su baja densidad de población, y en los que pueden desarrollar la prestación de servicios básicos acordes con los niveles de calidad exigibles y a costes más reducidos.

Las mancomunidades han sido la fórmula cooperativa municipal que mayor desarrollo en número han experimentado. Aunque la voluntad de asociarse a través de Comunidades, Ligas y Hermandades de Concejos y Villas se remonta a la Edad Media, con fines fundamentalmente de seguridad y administración del patrimonio común, fue la Ley municipal de 20 de agosto de 1879 la que intentó regular sistemáticamente las asociaciones voluntarias de municipios para la atención de servicios de su competencia. Y es a partir de esta disposición cuando el asociacionismo voluntario entre municipios que encarnan va a estar presente en nuestro derecho local de forma ininterrumpida.

Las mancomunidades se caracterizan por ser voluntaria su constitución, pertenezcan o no los municipios que se asocian a una misma provincia, lo que se traduce en una entidad local de ámbito superior con personalidad jurídica propia, en la que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye al objeto de que se preste un servicio conjuntamente para todos sus miembros. Pueden existir temporalmente o sin límite de tiempo y ser creadas para la realización de una o más actividades concretas.

Su territorio es el de los municipios que la integran, no requieren que sean colindantes, pudiendo estos estar integrados en más de una, sin embargo es necesario que se fijen con claridad sus objetivos, que dispongan de un presupuesto propio y de unos órganos de gestión diferenciados.

La posibilidad de asociar municipios en sectores geográficos distintos de la provincia se recoge en nuestra Constitución en el artículo 141.3, pero adquiere regulación positiva cuando el artículo 44.1 de la Ley 7/985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Con la LRBRL, experimentan un crecimiento casi exponencial como consecuencia de los siguientes factores: relativa facilidad de su constitución ya que sólo es necesario como señalábamos anteriormente el acuerdo de los municipios interesados, motivaciones políticas, la necesidad de recibir financiación de administraciones superiores, la prestación de servicios mínimos básicos y cierto confusionismo competencial entre diputaciones y municipios. Desde 1985, su número se incrementa como podemos ver en el cuadro siguiente:

<b>EVOLUCIÓN NÚMERO DE MANCOMUNIDADES</b>	
<b>AÑO</b>	<b>NÚMERO</b>
1975	67
1980	95
1985	161
1990	374
1995	558
2000	924
2005	937
2012	1014

Tanto el RD 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, en su artículo 44 como los artículos 31 a 39 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, contienen disposiciones que desarrollan su funcionamiento, organización y régimen jurídico, pero remitiendo sus prescripciones concretas a un estatuto para cuya aprobación se exige una mayoría cualificada del número de Concejales que integran los municipios que quieren asociarse.

Frente a las demás figuras asociativas como la comarca o el área metropolitana, las mancomunidades no requieren un pronunciamiento legal previo para su constitución.

La Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril que aprobó el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia no las menciona expresamente como sí hace con las comarcas, parroquias rurales e implícitamente con las áreas metropolitanas, remitiendo a una posible ley el reconocimiento de ellas. La regulación gallega de estas entidades la encontramos en la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia, quien las conceptúa como un derecho asociativo de los municipios para la ejecución de obras y prestación de servicios, con la limitación de que no puedan asumir todas las competencias de los municipios asociados.

En Galicia en el ejercicio 2010 estaban registradas 41 mancomunidades en el Registro de Entidades Locales del MAP, 13 en la Coruña, 3 en Lugo, 13 en Ourense y 12 en Pontevedra, que afectaban a un total de 213 municipios de 315 existentes.

#### Mancomunidades (municipios y población asociados)

<b>Comunidad autónoma</b>	<b>Provincia</b>	<b>N.º manc.</b>	<b>Pob. total</b>	<b>Pob. manc.</b>	<b>% Pob. manc.</b>	<b>Mun. total</b>	<b>Mun. manc.</b>	<b>% Mun. manc.</b>
Galicia	Coruña, A	13	1.139.121	1.023.965	89,89	94	63	67,02
	Lugo	3	355.549	118.168	33,24	67	27	40,30
	Ourense	13	336.099	173.301	51,56	92	70	76,09
	Pontevedra	12	953.400	895.898	93,97	62	53	85,48
	<b>Totales</b>	<b>41</b>	<b>2.784.169</b>	<b>2.211.332</b>	<b>79,43</b>	<b>315</b>	<b>213</b>	<b>67,62</b>

Actualizado: 23/04/2009

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

El informe del Consello de Contas sobre estas entidades correspondientes al ejercicio 2010 concluye que 6 de ellas estaban inactivas y sus fines más frecuentes son la recogida y tratamiento de RSU, prevención y extinción de incendios, fomento del turismo y las actividades culturales.

Como consecuencia de la escasa fortaleza financiera, la falta de implicación y compromiso de algunos municipios que forman parte de ellas junto con las dificultades propias de la gestión interna hicieron que estas entidades entraran en cierta decadencia como instrumento solucionador de los problemas que plantea la gestión local de los pequeños municipios, a favor de otras entidades locales asociativas como los consorcios que están integrados por administraciones de distinto nivel, lo que en teoría supone un reforzamiento del sistema financiero de ingresos y de las estructuras organizativas.

Los motivos que llevaron a debate la supresión de las mancomunidades se basaron tanto en la profusión de competencias, que a veces incurrían en duplicidades con las de los propios municipios integrados como en la debilidad de las estructuras financieras que añadían nuevos déficits y costes, todo ello junto a la carencia de estructuras administrativas sólidas para cumplir tanto las obligaciones formales como materiales que las diversas leyes sectoriales imponían, manifestándose este hecho también con la falta o tardía rendición de las cuentas anuales a los órganos fiscalizadores de cuentas.

Todo ello finalmente presentaba un panorama de baja actividad en el que muchas de ellas eran inexistentes en la práctica y que añadían nuevos costes a los municipios integrados sin resolver los problemas de la prestación de servicios en el minifundismo local.

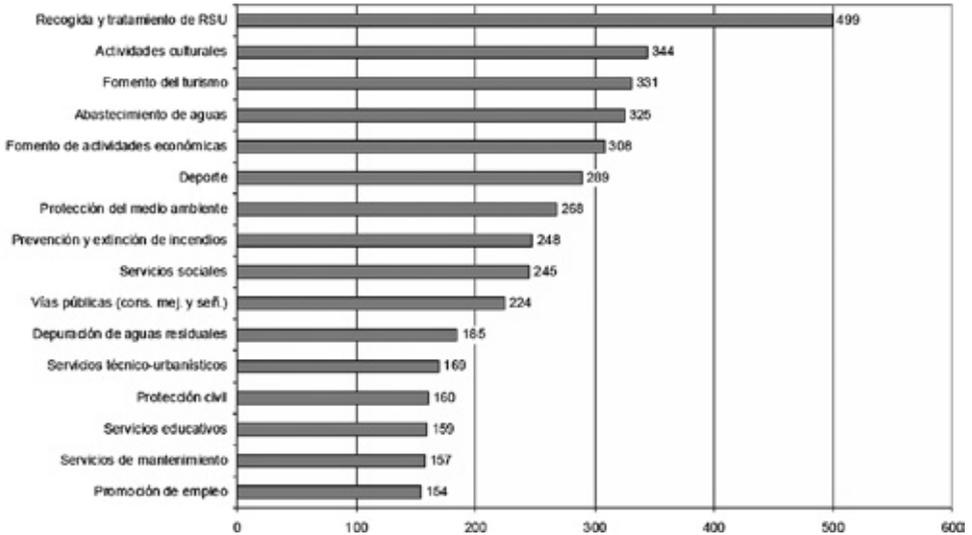
## 2 Las competencias de las mancomunidades como objeto de reforma de la Ley 27/2013

El sistema competencial previo a la reforma local, suponía de hecho un amplio abanico de posibilidades que se caracterizaba por su definición imprecisa, amplio ámbito material y escaso condicionante para el reconocimiento y ejercicio de ellas. El artículo 25.1 de la LR-BRL disponía una cláusula general en virtud de la cual el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias podía *promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyeran a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*, la LRSAL suprime el *toda clase* y el *cuantos* y los servicios deben ajustarse al marco de los preceptos legales reformados.

En el marco de las disposiciones que regían antes de la LRSAL, las mancomunidades no se ceñían sólo a la prestación de servicios mínimos u obligatorios para los distintos niveles de población, sino que justificándose en la atribución genérica de competencias de la expresión «en todo caso» del art. 25, atendían a un variado abanico: Educación y cultura; turismo; servicios técnicos; urbanismo; tratamiento de aguas residuales; sanidad; fomento agrícola y forestal; mantenimiento general de servicios; conservatorio de música, recaudación; informatización y mecanización administrativa; parque de maquinaria; fomento industrial; obras públicas; transporte de viajeros; maquinaria quitanieves; información al consumidor; fomento de la vivienda; lucha contra el paro; recogida de perros vagabundos; fomento de la cultura vasca; radio y televisión; desratización; limpieza de playas; mantenimiento de

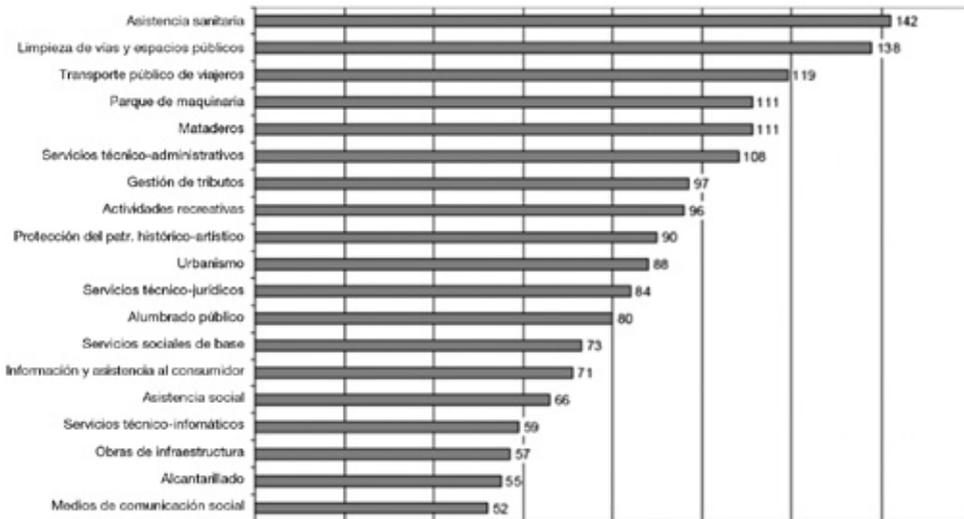
parques y jardines; pompas fúnebres; electrificación; servicio de lectura de contadores de agua; parque móvil; academia de personal municipal; teléfonos; servicio de fontanería; caja de cooperación; servicio de taxis; ferias y mercados, medioambiente etc.

Servicios prestados por más de 150 mancomunidades



Fuente: Federación Española de Municipios y Provincias

Servicios prestados por más de 50 y menos de 150 mancomunidades



Fuente: Federación Española de Municipios y Provincias

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local: la debate

La LRSAL realizó un acotamiento en el ámbito competencial municipal. Si bien la nueva redacción del artículo 7 de la LBRL no altera la clasificación entre competencias propias y competencias delegadas, las primeras siguen siendo las atribuidas por la Ley, en tanto las segundas se ejercen en los términos de la disposición o acuerdo de delegación pero con observación de los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LBRL modificado por el artículo diez de la LRSAL. Las competencias delegadas en la nueva concepción se motivan en la reducción de costes frente a la extensión del poder local, que el criterio predominante de las delegaciones antes de la reforma.

Junto a competencias propias y delegadas aparece una nueva categoría, las denominadas impropias, cuyo ámbito no se concreta pero que sólo se podrán ejercer cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

En cuanto a las mancomunidades, los proyectos de ley suprimían todas aquellas que no fueran sostenibles en términos financieros, apostando por su práctica desaparición, pero el texto final de la LRSAL trató de centrar finalmente el ámbito de su reforma en la definición y delimitación de sus competencias a través del párrafo segundo de la Disposición Transitoria undécima, disponiendo que 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 enunciados en los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Pero posteriores reflexiones sobre las limitaciones de este precepto entienden que las restricciones que parecen derivarse de su mandato no son tan rotundas y cabría hacer una interpretación más amplia del ámbito de servicios que estas instituciones pueden prestar.

Si bien no cabe duda de que pueden ejercer las competencias propias y los servicios del artículo 25, se plantea una primera duda consistente en dilucidar si sólo pueden asumir las señaladas para sus tramos de población o pueden asumir competencias de los tramos superiores del artículo 26. Se entiende que en todo caso pueden asumirse las actuaciones comprendidas para los tramos de población de los municipios que la integran, como los servicios obligatorios de una franja de población mayor. (1).

El desempeño de competencias por delegación resulta más controvertido, aunque la confusa redacción del precepto parece decantar la opinión de que pueden ser ejercidas al menos aquellas delegaciones que se derivan de una disposición legal. Además el artículo 7 posibilita su ejercicio a todas las entidades locales. Las competencias delegadas son las que con tal carácter les atribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas mediante una disposición normativa (no necesariamente con rango de Ley) o un acuerdo y se ejercen en los términos establecidos en esa disposición o acuerdo de delegación y con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LBRL, en la redacción de la LRSAL, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Los acuerdos o convenios de delegación deberán formularse teniendo en cuenta las garantías de pago establecidas en el artículo 57 bis de la LBRL, en la redacción de la LRSAL. El citado artículo 27, entre otras cosas, condiciona la efectividad de la delegación a que ésta sea aceptada por la entidad local y establece la nulidad de las delegaciones que no vayan acompañadas de la correspondiente financiación. Además, en el caso de que la Administración delegante sea una Comunidad Autónoma,

se exige que se establezca una cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago que aquélla asuma.

En apoyo de la interpretación expuesta debe recordarse que los dos principios orientadores de la reforma operada por LRSAL son el evitar duplicidades administrativas y la sostenibilidad financiera entendida en los términos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Respecto a las denominadas competencias impropias resultaría factible ya que su ejercicio parece estar abierto a todas las entidades locales, condición de la que siguen gozando las mancomunidades en virtud del apartado 2 del artículo 3 de la LRBRL, si bien supeditadas a la sostenibilidad financiera y a la no duplicidad de su ejercicio por otras administraciones. También algunos informes posteriores a la publicación de la ley, entienden que cuando la LRSAL emplea en la Disposición Transitoria undécima la expresión “orientadas exclusivamente”, lo que se pretende es posibilitar el ejercicio de las competencias atribuidas a los municipios asociados.

Por tanto podría deducirse que las mancomunidades tras la LRSAL, pueden ejercer:

- Las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la LRBRL.
- Las competencias propias definidas que les atribuyan las leyes estatales y autonómicas a los municipios asociados tanto básicas como sectoriales.
- Las competencias que les atribuyan como propias de las mancomunidades las leyes estatales y autonómicas tanto básicas como sectoriales, continuando en el desempeño de las sectoriales hasta en tanto el legislador no dicte otra cosa.
- Las competencias y servicios que les deleguen a ellas el Estado y las Comunidades autónomas con sujeción a las reglas contenidas en el artículo 27, es decir justificación previa de mayor eficiencia, generar ahorros y evitar duplicidades administrativas.
- En cuanto a las competencias impropias, se podría argumentar que son asumibles por las mancomunidades siempre que se den los requisitos y condiciones exigidos por el artículo 7.4 es decir que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y no se incurra en supuestos de ejecución simultánea de un servicio público. En cualquier caso es necesario un informe previo y vinculante de la Administración competente por razón de la materia.

En materia competencial también en cualquier caso debemos entender vigente la disposición contenida entre otras en el artículo 135 de la Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia en virtud de la cual no pueden asumir todas las competencias de los municipios asociados.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

### 3 Los Estatutos de las mancomunidades, exigencia de adaptación

A las cuestiones anteriores resueltas con escasa claridad se une la adaptación vía reforma de los Estatutos por las que deberían eliminarse todas aquellas competencias y servicios que se están ya prestando. De forma un tanto apresurada, el primer párrafo de la Disposición Transitoria undécima de la LRSAL estableció que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (que finalizó el 30 de junio de 2014), deben (debieron) adaptar sus Estatutos a lo previsto en el artículo 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, para no incurrir en causa de disolución.

El artículo 44 además de reconocer a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia exige que los Estatutos regulen el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y los extremos necesarios para su funcionamiento. El contenido de este precepto no fue modificado por la LRSAL por lo que cabe preguntarse de su finalidad real ya que todas las mancomunidades, salvo las constituidas antes de la entrada en vigor de la LRBR de 1985 debieron adaptar sus Estatutos a lo dispuesto en el artículo 44 por lo que plantea bastantes dudas su alcance.

Ciertamente parece que el sentido de la disposición es indicar el procedimiento elegido para desprenderse de competencias cuyo ejercicio se prohíbe y la consiguiente supresión de servicios distintos a los permitidos por la aplicación de los artículos 25 y 26 lo que resulta una tarea compleja dado el número y requisitos de los actos administrativos que deben adoptarse y que necesitarían además para su validez, de la emisión previa de los informes que exigen los artículos 7.4 y 27 de la LRSAL.

Los actos que deben adoptarse en Galicia por aplicación del artículo 143 de la Ley 5/1997 para la modificación estatutaria y de similar exigencia en las demás legislaciones autonómicas son los siguientes:

- Adopción del acuerdo por mayoría simple en el órgano plenario de la mancomunidad.
- Información pública por plazo de un mes y, simultáneamente, se remitirá a la Diputación o Diputaciones Provinciales respectivas y a la Consellería competente en materia de régimen local para su informe, por plazo de un mes.
- Una vez finalizado el plazo de exposición pública y recibidos los informes a que se refiere el apartado anterior o transcurrido el plazo de un mes sin que hubiesen sido emitidos, se someterá el acuerdo de modificación de los estatutos o de disolución de la mancomunidad a los plenos de los Ayuntamientos mancomunados.
- La adopción de dicho acuerdo, que resolverá también las alegaciones, en caso de que éstas hubiesen sido presentadas, requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de cada una de las Corporaciones.
- Aprobados por fin, los acuerdos de modificación de los estatutos de la mancomunidad o de disolución de la misma por la mayoría de los Ayuntamientos, el Presidente de la mancomunidad remitirá copia certificada de los mismos a la Consellería com-

petente en materia de régimen local, para su íntegra publicación en el «Diario Oficial de Galicia», y los comunicará a la Administración Central del Estado a los efectos establecidos por la legislación básica de régimen local.

Tampoco resulta pacífico el contenido de esta disposición si se aplica el principio de que las leyes no tienen efecto retroactivo salvo que dispongan lo contrario. A todo este planteamiento parece darle salida a favor de la continuación de las competencias mancomunadas y de los servicios establecidos la ley de Galicia 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; cuando en el régimen de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del artículo 3, las establece para las entidades locales, sin distinción entre ellas, señalando que no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias la continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos

## 4 Estructura organizativa de las mancomunidades y sostenibilidad financiera

Para clausurar la existencia de estas instituciones seculares junto a la difícil sostenibilidad financiera de la mayoría de ellas, también se incidía en el ahorro en el gasto que tendría lugar con su eliminación. Además se señalaba que las mancomunidades no remitían las cuentas a los órganos de control externo, así como la duplicidad de gasto en que incurrían.

El informe del Tribunal de Cuentas del Estado del ejercicio 2012 cifró las obligaciones reconocidas netas de estas entidades en 386,69 millones de euros, frente a los 46.388,22 que importa el total de obligaciones reconocidas netas de las entidades locales. Se concluye además que dichas obligaciones en el período 2010-2012 experimentaron una reducción del 20% y que suponen en todo caso el 0,83 por ciento de las obligaciones reconocidas netas totales de las entidades locales.

Si bien es cierto que el Tribunal de Cuentas sólo analiza las obligaciones reconocidas netas de las entidades que han remitido las cuentas, las cifras en términos porcentuales no deberían experimentar excesiva variación, al no haber rendido las cuentas tampoco una parte de los ayuntamientos y de otras entidades locales con el total de las cuales se toman como referencia. Tampoco el TC dispone o facilita datos de las obligaciones pendientes de reconocer, pero en cualquier caso parecen pequeños los ahorros presupuestarios a realizar comparativamente con los perjuicios que supondría su desaparición.

Se debe tener en cuenta que muchos de los servicios que prestan estas entidades son de lo más costosos, nos referimos los relacionados con los servicios sociales, el ciclo integral del agua y sobre todo la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, ya que deberían ser asumidos por los ayuntamientos integrantes y/ o las Diputaciones.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Entidades locales				Obligaciones reconocidas netas				
Número		2010	2011	Variación interanual		2012	Variación interanual	
				Valores	%		Valores	%
<b>Ayuntamientos</b>	<b>6.518</b>	<b>43.975,08</b>	<b>40.480,25</b>	<b>-3.494,83</b>	<b>-8</b>	<b>37.877,84</b>	<b>-2.602,41</b>	<b>-6</b>
Más de 50.000 hab.	120	24.380,85	23.019,58	-1.361,27	-6	22.102,95	-916,63	-4
De 5.001 a 50.000 hab.	905	13.667,61	12.331,53	-1.336,07	-10	11.218,26	-1.113,27	-9
De 1.001 a 5.000 hab.	1.561	4.150,34	3.567,17	-583,17	-14	3.201,79	-365,38	-10
De 1 a 1.000 hab.	3.932	1.776,28	1.561,96	-214,32	-12	1.354,84	-207,12	-13
Diputaciones provinciales	38	5.758,70	6.138,89	380,19	7	5.571,97	-566,92	-9
Cabildo/Consejo Insular	8	1.509,78	1.391,43	-118,35	-8	1.341,99	-49,45	-4
Comarca	73	745,22	675,41	-69,82	-9	567,08	-108,33	-16
Mancomunidad	544	477,69	482,84	5,15		386,69	-96,14	-20
Área metropolitana	3	71,88	644,95	573,06	797	642,37	-2,58	OU
Agrupación de municipios	1	0,10	0,19	0,09	87	0,29	0,10	53
<b>Totales</b>	<b>7.185</b>	<b>52.538,45</b>	<b>49.813,95</b>	<b>-2.724,50</b>	<b>-5</b>	<b>46.388,22</b>	<b>-3.425,73</b>	<b>-7</b>

Menos ahorros se generarían si se aplica la Transitoria Undécima que subroga a las entidades locales en las relaciones del personal de las mancomunidades y en las obligaciones de los contratos de servicios que estuvieran en vigor.

Los importes de las deudas no presentan uniformidad territorial. Mientras en Galicia el Consello de Contas cifra la no financiera en 9,5 millones de euros en el ejercicio 2010, la Cámara de Cuentas de Andalucía sitúa las obligaciones a satisfacer de carácter no financiero en 115 millones de euros.

Por otra parte la deuda financiera total de esta entidad la cifra el informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en 204 millones de euros para el ejercicio 2012. En cualquier caso estas cifras que por supuesto habrá que vigilar y limitar, son también significativas del escaso ahorro que supondría en términos relativos la supresión de los servicios que prestan estas entidades.

En cuanto a la rendición de cuentas, ciertamente en el mencionado informe del TC se cifra en un 30 por ciento a las mancomunidades que no han rendido la cuenta en algún ejercicio comprendido entre los años 2010 y 2012, aunque debe considerarse que muchas mancomunidades carecen de actividad, otras están extinguidas pero pendientes de dar de baja en el registro de entidades locales, lo que rebajaría la cifra de las que pueden considerarse realmente las incumplidoras.

La rendición de cuentas es algo que tiene que ver con la responsabilidad, pero también con la fortaleza de su estructura organizativa interna. En la regulación del personal de las mancomunidades, se echa en falta unos criterios más amplios junto con un mayor desarrollo y concreción.

En cuanto a los puestos de trabajo del personal que sustenta la organización y servicios de las mancomunidades, el responsable del control económico financiero está representado por los habilitados nacionales, aunque no están claramente delimitados los supuestos de exención, los conflictos de incompatibilidad que pueden surgir cuando la mancomunidad actúa contra un ayuntamiento del que este personal forma también parte. Para los concernientes al personal laboral y funcionario que ejerce labores auxiliares y de colaboración, debería estudiarse la posibilidad de compatibilizarlo con el desempeño de tareas a tiempo parcial en estas entidades, pues esa es la realidad de la inmensa mayoría de ellas y una forma de realizar ahorros económicos en la prestación de los servicios.

Contar con personal directivo que desempeñe tareas gerenciales se tiene que realizar por vía de aplicación subsidiaria con las dificultades que plantea de todo tipo, dado que nada se ha previsto sobre ello. Resulta esencial para avanzar hacia la modernización de los servicios básicos con eficiencia y eficacia que estas entidades locales junto a todas las de carácter supralocal, tengan un carácter exclusivamente gerencial y técnico en su gestión, dentro de unas líneas estratégicas políticas.

En muchos casos también las medidas necesarias en materia de recursos materiales y tributarios necesarios así como la aprobación de las cuentas que deben remitirse están atribuidas al Pleno que en las mancomunidades suele denominarse Asamblea o Junta General y cuya composición tiende a ser numerosas en cuanto al número de concejales de hecho que la componen al aplicar los criterios de proporcionalidad representativa que exigen tanto las leyes autonómicas como de los propios estatutos. En algunos casos se requieren que sean todos los concejales. La generosidad numérica dificulta el quórum de las convocatorias, máxime cuando el desempeño representativo en la mayoría es gratuito, descentra los debates y aleja los planteamientos políticos de los aspectos técnicos.

En Galicia la Ley 5/1997 determina que la Junta de la mancomunidad o asamblea estarán representados, en la proporción que se establezca en los estatutos de la mancomunidad, todos los municipios que la integren.

La Ley 5/2010, de 24 de junio, de Autonomía Municipal de Castilla la Mancha garantiza en la Asamblea la presencia de miembros electos de todos los municipios, sin que ninguno pueda ostentar la mayoría absoluta.

En Extremadura que posee una Ley específica para mancomunidades, la Ley 17/2010 de 22 de diciembre señala que la Asamblea de la mancomunidad estará integrada por todos los representantes designados por los municipios y entidades locales menores mancomunados y presidida por el Presidente de la mancomunidad.

El Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña se limita a decir que será representativa de los municipios mancomunados. En parecido sentido la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid en su artículo 61. En el mismo sentido se expresa la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra.

La ley 7/1999, de 9 de abril de Administración Local de Aragón así como la Ley 1/2003, de 3 de marzo de Administración Local de la Rioja disponen expresamente criterios que en nú-

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

mero o proporcionalidad deben guardar las asambleas; en igual sentido la leyes de régimen local de las Comunidades Autónomas como Castilla La Mancha y Castilla y León.

En el funcionamiento de las mancomunidades y de las entidades locales distintas al municipio podría analizarse la conveniencia de trasladar con los matices y correcciones precisas, ciertos criterios de la ley 57/2003, de 16 de diciembre de modernización del gobierno local con el fin de fortalecer considerablemente las atribuciones de la junta de gobierno y órganos ejecutivos, junto a la implantación de impulsar dinámicas gerenciales de funcionamiento. El legislador transmite la idea de que los avances que se están produciendo en este sentido son parcos y erráticos, a pesar de que cada vez resulta más inevitable e inaplazable la necesidad de profesionalizar la administración local. Cuanto más se demore, más acusadas se van a mostrar la heterodoxia de las situaciones jurídicas actuales derivadas de las carencias de regulación y control, así como de la ausencia de convicción de planteamientos técnicos en la gestión local.

## 5 Los recursos financieros de las mancomunidades. Especial referencia a las aportaciones de los ayuntamientos asociados

La estructura financiera presenta debilidades acusadas que a duras penas fue corrigiendo el legislador según se le presentaban los problemas. Hemos señalado anteriormente que el ejercicio de la competencia entendido como la encomienda del conocimiento de unos determinados asuntos públicos que para su viabilidad necesita tanto contar con las potestades para gestionar los distintos servicios como con los recursos financieros necesarios para financiarlos. En este sentido cabe señalar que el desplazamiento del ejercicio de competencias supone la correlativa financiación por parte de los ayuntamientos asociados.

Tanto la estructura que conforman sus ingresos como los procedimientos de gestión y recaudación determinan los problemas de solvencia financiera, siendo especialmente significativas las insuficiencias reguladoras en los procedimientos de la recaudación y compensación de deudas sobre las aportaciones de los propios municipios asociados y con otras administraciones públicas y la seguridad social.

Los ingresos de las mancomunidades en 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, aparecen dispersos en tres artículos distintos, comienza señalando el artículo 150 que constituyen recursos de las entidades supramunicipales los previstos en sus respectivas normas de creación y los establecidos en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen.

Las contribuciones especiales, las tasas y los precios públicos, se citan en los artículos siguientes así como las aportaciones de los municipios que las integren. Nuestra todavía vigente ley gallega de Administración Local de 1997, hace un pequeño catálogo en el artículo 148 y añade los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado, las subvenciones, el producto de operaciones de crédito y las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.

Pero a pesar de su número, el catálogo de estos ingresos se caracteriza por su insuficiencia y marginalidad dentro de la estructura de los recursos financieros locales abocando a estas entidades a una falta de autonomía financiera con la consiguiente dependencia de las

transferencias de otras entidades, que en el caso de las mancomunidades son en su práctica totalidad las aportaciones de los municipios asociados.

Así lo ha puesto de manifiesto el Tribunal de Cuentas en su informe de las entidades locales correspondiente al ejercicio 2012:

#### Indicadores del Presupuesto de Ingresos de las entidades locales

Entidades locales	Número	Autonomía % (1)	Autonomía fiscal % (2)	Dependencia de las subvenciones recibidas %
<b>Ayuntamientos</b>	<b>6.518</b>	<b>73</b>	<b>53</b>	<b>11</b>
Más de 50.000 h.	120	76	53	7
De 5.001 a 50.000 h.	905	73	55	12
De 1.001 a 5.000 h.	1.561	62	48	24
De 1 a 1.000 h.	3.932	58	42	33
Diputaciones provinciales	38	79	16	17
Cabildo / Consejo Insular	8	65	45	28
Comarca	73	17	15	83
Mancomunidad	544	32	18	68
Área metropolitana	3	57	54	43
Agrupación de municipios	1	100	0	0
<b>Totales</b>	<b>7.185</b>	<b>73</b>	<b>48</b>	<b>14</b>

Fuente: Tribunal de Cuentas del Estado. Informe sobre las Entidades Locales, ejercicio 2012

La ratio de autonomía informa sobre el porcentaje de ingresos del que pueden disponer las entidades locales con plena autonomía para la cobertura de las competencias locales. El resultado de este indicador para 2012 fue del 73%, lo que indica que las entidades locales pudieron disponer con plena autonomía del 73% de los ingresos. Esta ratio para las comarcas, mancomunidades y áreas metropolitanas fue muy inferior, el 17%, 32% y 57% respectivamente, lo que implica una mayor dependencia de los ingresos de estas entidades de las subvenciones recibidas.

El índice de dependencia de las subvenciones recibidas en 2012 fue de un 14% para el conjunto de entidades locales. Sin embargo, la horquilla de este indicador era bastante amplia. Así, los ayuntamientos de mayor tamaño dependían menos de las subvenciones, un 7%, mientras que para los de menos de 1.000 habitantes este indicador ascendió al 33%. Asimismo, en el resto de entidades el nivel de dependencia de las subvenciones era muy elevado, en comarcas y mancomunidades un 83% y 68%, respectivamente.

En un breve repaso por las fuentes que conforman los ingresos de las mancomunidades, resaltan las tasas que deberían financiar los servicios que se prestan sobre todo los más costosos como son los relativos a los servicios sociales, el ciclo integral del agua y la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos. Las tasas como fuente financiera de los servicios adolecen de la limitación legal del artículo 24.2 del TRLRHL, en virtud de la cual no

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

pueden superar el coste del servicio, que en aquellos de elevado impacto presupuestario se traduce en continuados resultados presupuestarios negativos, que acumulados anualmente, generan inestabilidades presupuestarias difíciles de cancelar.

Otra contingencia que presenta la imposición de tasas mancomunada es la derivada de la interpretación del artículo 20.1 del TRLRHL, al disponer que las entidades locales pueden percibir tasas por los servicios que presten. Si la mancomunidad presta el servicio es esta entidad la que debería ostentar la titularidad de las tasas que se perciban exigiendo el cobro a los usuarios del servicio. Sin embargo no son pocos los supuestos de hecho en los que el servicio es prestado por la mancomunidad mientras la tasa la percibe el ayuntamiento que le ha delegado el servicio. De esta forma se ven abocadas a desarrollar las obligaciones derivadas de su prestación sin las potestades y los recursos financieros que genera, negándose posteriormente el ayuntamiento a ingresarle el producto de la recaudación obtenida, teniendo que acudir a mecanismos de reclamación difíciles.

El Tribunal de Cuentas del Estado calcula que del importe total de derechos reconocidos netos de las mancomunidades solo un veintisiete por ciento corresponde a tasas por los servicios que prestan. Para Galicia el informe del Consello de Contas del ejercicio 2010, detalla que para las entidades rendidoras de cuentas, los ingresos liquidados por imposición de tasas fue de 3.119.315,62 euros, correspondiendo el 80% sólo a una de ellas y de precios públicos 15.891,57 euros de un total de ingresos de 27.465.734,59 de euros, dependiendo el 84,51% de aquella cantidad a las transferencias de los municipios asociados.

Cuando la mancomunidad presta actividades culturales y deportivas, algunas de ellas costosas puede percibir los precios públicos establecidos, pero el resultado final depende además de la cuantía fijada, de la propia demanda del servicio, siendo la mayoría de las veces insuficiente su cobertura financiera y generando desequilibrios presupuestarios que terminan finalmente en el remanente de tesorería.

Los ingresos procedentes de los rendimientos del patrimonio salvo excepciones localizadas esencialmente en mancomunidades históricas cuyas finalidades consisten en obtener rendimientos de los aprovechamientos forestales y de otros bienes patrimoniales comunes, no tiene incidencia relevante como recurso financiero dentro de la estructura de ingresos de las entidades locales para financiar servicios de importancia. Otro tanto cabe señalar de multas y sanciones.

Las operaciones financieras consistentes en concertaciones de préstamos a largo plazo sólo pueden ser concertadas básicamente para financiar inversiones y las de corto plazo para necesidades transitorias de la tesorería. Cuando se trata de operaciones de elevado importe es común la exigencia de acuerdos plenarios de los respectivos ayuntamientos partícipes en la operación, lo que acrecienta su complejidad como recurso financiero.

Otra posibilidad de ingresos lo tenemos en las contribuciones especiales del art. 151 del TRLRHL, que regula el supuesto concreto del establecimiento de contribuciones especiales por las Entidades supramunicipales con motivo de la realización de obras o del establecimiento o ampliación de servicios que afecten a uno o varios términos municipales, permitiendo que el órgano superior de gobierno de aquéllas, al determinar las zonas afectadas por la obra o concretar el beneficio especial que representa para cada una de dichas zonas,

pueda distinguir entre el interés directo de los contribuyentes y el que sea común en un término municipal o en varios.

En este caso, los ayuntamientos afectados que estén integrados en dichas Entidades tendrán el carácter de contribuyentes al objeto del pago de las cuotas individuales correspondientes, que serán recaudadas por los mismos, de acuerdo con las normas reguladoras de este tributo municipal. Las cuotas señaladas a los ayuntamientos, en calidad de contribuyentes, serán compatibles con las que los propios ayuntamientos puedan imponer con motivo de los gastos ocasionados por las subvenciones, auxilios o cualquier otra forma de cooperación que haya prestado a las obras públicas, instalaciones o servicios de las Entidades a que pertenezcan.

La realidad es que las contribuciones especiales es un recurso que en la ejecución de obras resulta difícilmente aplicable su establecimiento, al menos en determinadas zonas geográficas como Galicia y que en cuanto a su recaudación adolece de similares problemas que las aportaciones municipales.

Las subvenciones condicionadas cuya finalidad está destinada a financiar gastos corrientes suelen ser ocasionales y con algunas notables excepciones carecen de programas específicos para mancomunidades. Además suele exigirse aportación anticipada de la propia entidad asociativa por la totalidad del gasto.

En cuanto a la concesión de transferencias del Estado o de las Comunidades Autónomas incondicionadas predominan los criterios restrictivos. En Galicia y a pesar de que la Consejería competente en materia de régimen local tiene la encomienda legal en el artículo 136 de la Ley 5/1997 de 22 de julio de consignar en los presupuestos una partida destinada al fomento y ayuda de las mancomunidades municipales estimulando el régimen asociativo, transcurridos varios años de vigencia de esta norma no tenemos constancia de que haya sido puesto en práctica algún programa de transferencias incondicionadas mínimamente significativo.

El recurso financiero esencial de estas entidades son las aportaciones que los propios municipios asociados se comprometen a realizar por las competencias que han delegado.

Normalmente dado que los motivos de constitución de una mancomunidad suele ser la de viabilizar servicios que los municipios deben prestar con ahorro de costes, las aportaciones suelen proceder de municipios débiles financieramente, dentro de una escasa fortaleza económica general de la administración local española, por lo que estas aportaciones se caracterizan por su cuantía limitada, son fijadas en los propios estatutos con referencia a la población, presupuesto y otras circunstancias. Se determinan finalmente para cada gasto a través del presupuesto anual mediante acuerdo del órgano colegiado superior formado normalmente por un elevado número de concejales y que necesitan del posterior acuerdo del Pleno de los municipios respectivos a través de la consignación presupuestaria adecuada. Los programas de gasto financiado con aportaciones pueden afectar a todos los integrantes de la mancomunidad o sólo a una parte de ellos.

Como puede apreciarse su fijación definitiva, que condiciona la exigibilidad de su desembolso, no resulta sencilla. Un primer problema consiste en dilucidar si es requisito previo que el acuerdo de establecimiento de las cuotas participativas tenga previa consignación en

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

los presupuestos de los ayuntamientos que la forman o por el contrario pueden autorizarse gastos contra los créditos presupuestarios de la mancomunidad si uno de los ayuntamientos, lo que ocurre frecuentemente en la práctica, no consigna su aportación.

Algunas leyes autonómicas como la 5/1997 gallega trata de abordar esta cuestión cuando establece en el artículo 148.2 que los ayuntamientos mancomunados consignarán en sus presupuestos las cantidades precisas para atender, en los sucesivos ejercicios económicos, las obligaciones derivadas de los compromisos contraídos con la mancomunidad a que pertenezcan. En este mismo sentido la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid y la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura

La disponibilidad de los gastos e inversiones aparece condicionada por la plena disponibilidad de los créditos que sólo podrían autorizarse cuando todos los ayuntamientos mancomunados consignen sus respectivas aportaciones.

Además de las limitaciones presupuestarias y de cuantificación de las aportaciones como recurso financiero externo, debe añadirse el de su recaudación efectiva. Los informes de las cámaras de cuentas citadas, estimaron que el desembolso real de las aportaciones municipales apenas sobrepasaba el 50-60 por ciento de las cantidades comprometidas, cuando las mancomunidades dependen en más de un 80 por ciento de las mismas. Es significativo en este sentido, la conclusión 85 del informe del ejercicio 2011 de la Cámara de Cuentas de Andalucía que si los ayuntamientos cumplieran sus obligaciones de pago respecto de estas entidades de las que forman parte, veintisiete no solo saldarían sus deudas, sino que tendrían superávit.

En el 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 y normativa de desarrollo, no cuenta con ninguna disposición específica para la exigibilidad real de las cuotas municipales.

Ante la imposibilidad legal de dejar de prestar el servicio en el municipio incumplidor o de expulsión de sus representantes de los órganos representativos, se planteó por parte de las mancomunidades que pudieran exigir el pago de las cuotas adeudadas utilizando la vía de apremio. La Ley de Bases de Régimen Local parecía eludir el uso de esta vía cuando en el artículo 109 prevé que la extinción de las deudas que las administraciones públicas tengan con las entidades locales o viceversa podrá acordarse por vía de compensación. En un principio también la jurisprudencia rechazaba la posibilidad de que una administración utilizase la vía de apremio contra otra para el cobro de sus tributos y demás deudas de derecho público con el argumento de que, al tratarse de reclamaciones entre administraciones, la aplicación del principio de autotutela administrativa del que trae su causa la potestad ejecutiva no es posible y más aun cuando no existe relación de subordinación de una administración respecto de otra.

Sin embargo pronunciamientos posteriores del Tribunal Supremo avalan la posibilidad de que las entidades locales utilicen la vía de apremio para el cobro de las cantidades que le adeudan otras entidades públicas. En las Sentencias de 29 de enero de 1999, de 9 de febrero de 2005 y de 18 de febrero de 2005. En esta última, que resume los planteamientos de las anteriores y cuya cuestión de fondo es la exigencia de un tributo por una entidad local a la Administración del Estado, toma como referencia el artículo 2.2. de la Ley de

Haciendas Locales que determina que para la cobranza de sus tributos y de los ingresos de derecho público, la Hacienda Local ostentará las prerrogativas legalmente reconocidas para la Hacienda del Estado y en esas prerrogativas está contenida también la utilización del procedimiento de apremio y de las medidas ejecutivas que dicho procedimiento conlleva.

Además, la sentencia también señala que la idea de la inembargabilidad de los bienes de las administraciones públicas como obstáculo para el uso de la vía de apremio ya ha sido rechazada en sentencias anteriores puesto que, de acuerdo, con la doctrina constitucional sólo tienen carácter de inembargables los bienes de dominio público o aquellos que estén afectados a un uso o servicio público.

Termina concluyendo esta doctrina que “no se puede privar a las entidades locales de la posibilidad de utilizar, cumpliendo las prevenciones legales, los procedimientos de apremio y de practicar en ellos las diligencias de ejecución precisas para la recaudación de sus créditos tributarios cuando el sujeto obligado sea una Administración, después de haberse observado las garantías, requerimientos de pago y notificaciones legalmente establecidas; lo contrario será limitar de modo considerable la capacidad de financiación de las entidades locales y desconocer la doctrina del Tribunal Constitucional en punto a la posibilidad de embargo de bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas en los procedimientos de apremio abiertos para el pago de las obligaciones por ellas contraídas y, singularmente, de deudas tributarias y otras obligaciones de Derecho Público”.

Esta conclusión a la que llega esta sentencia, debe hacerse extensiva a cualquier Administración Pública. Y en este caso concreto cabría concluir que las aportaciones que los municipios hacen a las mancomunidades por la prestación de los servicios que reciben tienen el carácter de ingresos de derecho público.

Otra cuestión que se plantea es si puede entenderse que una mancomunidad cuenta entre sus potestades con la ejecutiva al no tener el carácter de administración territorial. La respuesta debe ser afirmativa pues conforme al artículo 4 de la Ley de Bases de Régimen Local, las mancomunidades tendrán de entre las potestades señaladas en el apartado uno de este artículo, entre las que se encuentra la de ejecución forzosa, aquellas que determinen los estatutos y, en defecto de previsión estatutaria, tendrán todas las enumeradas en dicho apartado.

No obstante a pesar de los pronunciamientos judiciales señalados que si bien avalan la legalidad del inicio de esta vía para el cobro de las aportaciones adeudadas, y de las prerrogativas de que gozan en cuanto a entidades locales por disposición del artículo 4 de la LRRL, llegando por fin a la conclusión de que si bien la vía de apremio abre una posibilidad de solución, no resuelven enteramente el problema de la recaudación y efectividad de las cuotas de los municipios asociados porque en el procedimiento de apremio suponiendo que haya voluntad de ejecutarlo, debemos recordar que si bien parece pacífica la doctrina que atribuye al tesorero el dictado de los actos que conforman el mismo, no hay el mismo acuerdo sobre su competencia para la resolución de los recursos que caben contra los actos que dicta, así como la resolución de actos administrativos relacionados directa o indirectamente con la recaudación.

Por otra parte si bien conforme a la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, plasmada posteriormente en reformas legislativas, pueden embargarse los bienes

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

patrimoniales de las entidades locales, su localización, ejecución y realización no es tan sencilla.

El primer activo al que normalmente se dirige el procedimiento de ejecución es a los saldos de cuentas bancarias. Si bien existe un reciente y meritorio pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha con un voto particular, continúa siendo más que dudosa el que sin más puedan embargarse los saldos de cuentas de las entidades públicas. Los vehículos y bienes muebles, además de su difícil localización, de la necesidad de contar con unas instalaciones adecuadas para su depósito, etc., es realmente singular el bien mueble de la administración que no está afecto a un servicio público.

De las fincas y demás bienes inmuebles que pertenecen a los municipios cabe extraer las conclusiones anteriores, si existe alguno como patrimonial, que podría ser sobretodo en los municipios rurales que sobrevivieron a la desamortización de Mendizábal, también habría de ponderarse los problemas que plantean los principios de proporcionalidad de la deuda con el bien a embargar.

La mancomunidad también tiene la posibilidad de impugnar el presupuesto de los ayuntamientos que tienen aportaciones impagadas, cuando no se consignen en los mismos los créditos necesarios para hacer frente al cumplimiento de estas obligaciones. El artículo 170.2 del TRLHL autoriza a los interesados a presentar reclamaciones (y, caso de no ser atendidas el correspondiente recurso) por omitir el crédito necesario para el cumplimiento de obligaciones exigibles a la entidad local en virtud de precepto legal o de cualquier otro título legítimo y ello es aplicable no sólo a las cantidades que debe aportar el municipio a la mancomunidad durante el ejercicio para el que se aprueba el presupuesto sino también para las cantidades pendientes de pago de ejercicios anteriores. Lo contrario, según esta sentencia, es incumplir los principios de suficiencia financiera e integridad que impone la normativa.

El legislador autonómico, intentó a través de las leyes reguladoras de administración local, resolver o al menos dotar de instrumentos legales de resolución a este problema, que es uno de los motivos principales a mi juicio del raquitismo e insolvencia de las mancomunidades que casi las aboca a su desaparición

La ley 5/1997 de administración local de Galicia en su artículo 148.2 establece que transcurrido el plazo para el ingreso de las aportaciones de los municipios que integran la mancomunidad, su Presidente podrá dirigirse a la Comunidad Autónoma para la retención de los fondos del municipio deudor y su ingreso en la hacienda de la mancomunidad. Esta disposición loable en si misma adolecen la práctica del problema de que la competencia para ordenar la retención se le atribuye al Presidente en vez de al tesorero que es el órgano encargado de la recaudación. El resultado práctico es que este mecanismo no se ha puesto en funcionamiento nunca.

La ley extremeña de mancomunidades considera a las aportaciones pagos preferentes y obligatorios que pueden ser retenidos de las aportaciones de la Comunidad Autónoma y de las Diputaciones a los ayuntamientos integrantes.

La ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid aún va más lejos cuando posibilita el requerir a los Ayuntamientos mancomunados un aval

bancario a favor de la Mancomunidad por un importe máximo de hasta dos anualidades de la aportación de cada municipio, para garantizar los desembolsos comprometidos por los ayuntamientos integrantes.

Otra posibilidad es que partiendo de la base de que el municipio o municipios deudores tengan voluntad de abonar las cantidades pendientes pero que su situación financiera lo dificulte, también podría buscarse la posibilidad de establecer mediante acuerdos entre las entidades afectadas, fórmulas que permitan que el importe de la recaudación de la tasa pase a disposición de la Mancomunidad una vez recaudada, porque aunque no estén afectados los importes de esta tasa al pago de las cantidades adeudadas, tampoco, obviamente, hay nada que impida que se dediquen a ellas una vez recaudadas.

Podemos concluir señalando que más del 75 por ciento de las mancomunidades existentes en España aglutinan a municipios menores de 5.000 habitantes y en algunas Comunidades Autónomas, debido a la existencia de municipios con poca y dispersa población, su existencia para la prestación de servicios básicos puede ser necesaria. Las mancomunidades al igual que el municipio poseen la cualidad representada por la proximidad de los servicios a los usuarios. Aunque tampoco son fuente significativa de ahorros negativos el desenvolvimiento de servicios mancomunados, con arreglo a criterios de eficiencia y eficacia, necesita de una reforma sosegada que defina un régimen de funcionamiento específico que tenga en cuenta las especificidades territoriales, vaya más allá del procedimiento de constitución y analice que estructuras representativas financieras y organizativas son necesarias para prestar los servicios acorde con los niveles de demanda actual de los usuarios.

Y también deben atender a los principios de sostenibilidad financiera, evitando además las duplicidades en el ejercicio de competencias.

## 6 Bibliografía

- D'ANJOU GONZÁLEZ, Juan. Las mancomunidades intermunicipales en el régimen local español. Ministerio de Administraciones Públicas, 2004.
- SANCHEZ-CERVERA DE LOS SANTOS, Luis. Financiación de las mancomunidades intermunicipales, principios informadores, recursos aplicados y propuestas de mejora. Ed. Thomson Reuters, Civitas, 2009.
- BARRERO RODRÍGUEZ, María Concepción. Una nueva aproximación a las entidades supramunicipales ante la posible reforma del régimen local, Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra 152, 2012.
- ORTEGA SANCHEZ, Pilar. Organización del sector público instrumental, Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra 152, 2012.
- CASES Y PALLARES, Jordi. La reordenación de las competencias locales. Revista de estudios locales. CUNAL, N.º Extra, 2014.
- ARENILLA SANCHEZ, Manuel. El pequeño municipio: núcleo democrático vs prestación de servicios. Fundación Democracia y Gobierno Local, junio 2012.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

Informe sobre la determinación del ámbito competencial de las Mancomunidades de Municipios, al amparo de lo dispuesto en la Ley 27/2013 de 30 de diciembre. (2014) Asesoría Jurídica Gobierno de Vizcaya.

Informe das Entidades Locais de Galicia (2010) Consello de Contas de Galicia.

Informe de las Mancomunidades de Municipios (2011) Cámara de Cuentas de Andalucía.

Informe de las Entidades Locales (2012) Tribunal de Cuentas.

Competencias da Administración local sobre transportes urbanos: situación actual e perspectivas de futuro ante a reforma do réxime local da Lei 27/2013, do 27 de decembro

## Competencias de la Administración local sobre transportes urbanos: situación actual y perspectivas de futuro ante la reforma del régimen local de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre

Competences of the local Administration on urban transports: current location and perspectives of future in front of to reform of the local regime of the Law 27/2013, of the 27<sup>th</sup> of December

MANUEL J. SARMIENTO ACOSTA

Profesor titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (España)  
msarmiento@ddp.ulpgc.es

Recibido: 02/11/2014

**Resumo:** Foi tradicional conferir funcións sobre transporte público de viaxeiros á Administración municipal, xa que hai unha estreita relación entre Administración Local e transporte público. Na actualidade, a lexislación das Comunidades Autónomas atribúe aos municipios competencias sobre ordenación, xestión e disciplina sobre o sector, aínda que se formulan novas esixencias derivadas da forte crise económica que tratan de ser abordados pola nova Lei 27/2013, de racionalización e sostinibilidade da Administración Local.

**Palabras clave:** Administración Local, competencias sobre transporte público de viaxeiros, reforma da Administración Local.

**Resumen:** Ha sido tradicional conferir funciones sobre transporte público de viajeros a la Administración municipal, ya que hay una estrecha relación entre Administración Local y transporte público. En la actualidad, la legislación de las Comunidades Autónomas atribuye a los municipios competencias sobre ordenación, gestión y disciplina sobre el sector, aunque se plantean nuevas exigencias derivadas de la fuerte crisis económica que tratan de ser abordadas por la nueva Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

**Palabras clave:** Administración Local, competencias sobre transporte público de viajeros, reforma de la Administración Local.

**Abstract:** *It has been traditional to confer functions on public passenger transport to the city administration, as there is a close connection between local administration and public transport. At present, the legislation of the Autonomous Communities attributed to municipalities competences on management skills, management and discipline on this sector, although there are new requirements arising from the severe economic crisis, which attempt to be addressed by new Law 27/2013, of rationalization and sustainability of Local Administration.*

**Key words:** *Local Authority, responsibilities for public passenger transport. Local Administration reform.*

**Índice:** 1. Administración local y transportes urbanos: una relación indispensable 2. El transporte como sector del ordenamiento jurídico-administrativo 3. Las competencias de las entidades locales: encuadramiento general 3.1 Régimen legal de las competencias propias 3.2 Las competencias delegadas 3.3 Las competencias encomendadas 4. Las competencias locales sobre el transporte urbano 4.1 Evolución histórica: la insignificancia de las competencias en esta materia 4.2 Las competencias municipales a partir de la LRBRL 4.2.1 Planteamiento general anterior a la Ley 27/2013 4.2.2 La posición del legislador sectorial; en particular, del legislador autonómico: STC 118/1996, de 27 de junio y STS de 17 de abril de 2000 4.2.3 Aproximación general sobre la situación en la legislación autonómica 4.2.3.1 Andalucía 4.2.3.2 Aragón 4.2.3.3 Canarias 4.2.3.4 Castilla-La Mancha 4.2.3.5 Castilla-León 4.2.3.6 Cataluña 4.2.3.7 Galicia 4.2.3.8 Madrid 4.2.3.9 La Rioja 4.2.3.10 Navarra 4.2.3.11 País Vasco 4.2.3.12 Comunidad Valenciana 4.2.4 Algunas conclusiones sobre esta indagación jurídica 5. Una cuestión complementaria: la coordinación y la proliferación de las denominadas “autoridades del transporte público” 6. Nuevas perspectivas normativas: acerca de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local 6.1 Reforma de la Administración local, crisis económica y realidad política 6.2 Cambio de rumbo en el ámbito competencial: artículos 7, 25 y 26, LRBRL 6.3 La reforma de los artículos 84 bis y 86.2, LRBRL: ¿Publicatio o gestión privada? 7. Conclusiones

## Abreviaturas utilizadas

APL	Anteproyecto de Ley
Art.	Artículo
ATP	Autoridad del Transporte Público
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CNC	Comisión Nacional de la Competencia
EAC	Estatuto de Autonomía de Cataluña
FJ	Fundamento Jurídico
LOCE	Ley Orgánica del Consejo de Estado
LOFAGE	Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
LOTC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LOTT	Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres
LPA	Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958
LRBRL	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1985
LRJAP y PAC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992
RAE	Real Academia Española
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
ROTT	Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres
S	Sentencia
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

# 1 Administración local y transportes urbanos: una relación indispensable

Es evidente que la Administración Local y, en particular, los Ayuntamientos, han adquirido a partir de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 una importancia fundamental para la gestión de los servicios públicos y, en general, para la articulación de un poder local descentralizado y participativo. No por casualidad en el Reino Unido se ha considerado que la Administración local es escuela de democracia y un cauce muy efectivo de participación para los ciudadanos<sup>1</sup>. Y es claro que el objetivo de participación democrática y la vertebración eficaz y efectiva de la descentralización fue una preocupación en una primera etapa, más o menos dilatada en el tiempo, después de aprobarse la Carta Magna; algo completamente explicable después de un largo período histórico en el cual los Ayuntamientos y otras Corporaciones locales, como las Diputaciones provinciales, habían desempeñado un papel muy modesto en el ejercicio del poder público administrativo, debido al centralismo inherente al régimen del General Franco. Fruto de esta primera etapa democrática fueron las Leyes 2/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, y Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que, con independencia de las limitaciones, lagunas o contradicciones que se han detectado para la consecución de ese objetivo, comportaron un avance muy significativo para la Administración local en España.

Pero en la actualidad atravesamos otra etapa en la que las prioridades, en parte, se han modificado, ya que preocupa sobremedida la gestión adecuada y eficaz de los servicios públicos que presta la Administración local, sobre todo por la intensa crisis económica que sufrimos a partir de la última parte del año 2007, porque ya la Administración local no puede justificarse solo o exclusivamente con la invocación retórica de la participación, sino que, preservando e incluso potenciando ésta, debe ocuparse de forma eficaz, eficiente y económica de la prestación de unos servicios de calidad, actualizados, sostenibles en términos económicos, y bien gestionados y evaluados para que las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos puedan satisfacerse de manera correcta, en coherencia con el artículo 1.1 de la Norma Suprema, es decir, de acuerdo con un Estado social y democrático de Derecho.

Dentro de los servicios públicos cuya competencia está atribuida a los Entes locales, por resultar indispensables para el ciudadano, está sin duda el transporte público. Es obvio que el particular necesita trasladarse a su trabajo, al colegio, a la universidad o bien para disfrutar de su ocio, y para ello es imprescindible el transporte. Bien es verdad que hasta hoy lo que ha predominado es un uso exclusivo —y abusivo— del transporte privado, por intereses políticos y económicos que no es posible dilucidar aquí, pero cuyo resultado está a la vista de todos: ciudades masificadas de coches privados, dificultades para aparcamiento, contaminación no solo acústica sino de todo tipo, obstáculos y peligros para peatones, gastos, etc. No es necesario realizar un detallado estudio empírico para llegar a la conclusión de que el transporte se ha convertido en un problema con múltiples ramificaciones que derivan hacia el medio ambiente, la economía o la calidad de vida de los ciudadanos, y por ello la trascendencia del transporte público es palmaria. Hay, pues, una relación indispensable entre Administración local y transporte público, ya que es esta Administración la que

<sup>1</sup> El artículo 1.1. LRBRL lo indica también con toda precisión: “Los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos (...)”.

ordinariamente dispone de las competencias para actuar sobre este sector y la que conoce mejor la problemática que éste ofrece.

Ha sido tradicional que la competencia administrativa sobre el transporte se atribuya a la Administración local, si bien es verdad que en la evolución del régimen local se observa que otras Administraciones, y, singularmente, la Administración del Estado, han socavado y absorbido gran parte de las competencias administrativas sobre esta materia, imponiendo la tutela de intereses estatales en detrimento de la autonomía local. También conviene advertir que la regulación de los transportes en la etapa moderna<sup>2</sup> ha ido de la mano del trazado de grandes obras públicas como el establecimiento de líneas de ferrocarriles (cfr. Ley general de ferrocarriles y tranvías, de 23 de noviembre de 1877), la implantación de grandes infraestructuras, carreteras, etc. que han servido de cobertura para que el legislador mostrara una palmaria deferencia hacia la Administración del Estado<sup>3</sup>. Ello, por lo demás, tampoco es ninguna singularidad del sector de los transportes, sino que siguió la tendencia ordinaria de reducir competencias locales y atribuir, por tanto, las funciones administrativas más relevantes al Estado, en congruencia con los postulados centralistas que han servido de fundamento e inspiración a la mayor parte de la legislación durante una etapa histórica bastante dilatada en el tiempo. La prueba más elocuente la encontramos en el celeberrimo Estatuto Municipal de CALVO SOTELLO, de 8 de marzo de 1924, cuyo artículo 150 es el que tiene el mérito de ocuparse por primera vez de algunos transportes urbanos como los tranvías y el metropolitano, y establecía algo tan revelador como lo que sigue:

*“Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos, subordinada tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino<sup>4</sup>, y a lo que esta ley disponga, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, en la totalidad de su territorio, y en particular cuanto guarde relación con los objetos siguientes: (...) 8º Construcción o concesión de vías férreas, y de líneas telefónicas, cualquiera que sea el medio de tracción, con tal que no rebasen, por la superficie o por el subsuelo, el límite del término municipal”.*

Y la misma dirección tomó la Ley municipal, de 31 de octubre de 1935, al reconocer a los Ayuntamientos (art. 102) la competencia para la *“ejecución de obras y servicios, en sus aspectos fundamentales de administración, concesión, contratación y municipalización, comprendiéndose los de (...) d) Transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos”*.

Pero estas disposiciones no tuvieron ningún resultado práctico y tangible, y no solo por la etapa histórica convulsa en la que se dictaron, y que supuso de hecho que las disposiciones del Estatuto Municipal de 1924 fueran en realidad muy poco aplicadas, y que la Ley municipal republicana estaría llamada a tener muy poco recorrido histórico por la inminente guerra civil (1936-1939), sino porque lo que primó fue la tutela de los intereses estatales como se regulaban en las distintas leyes sobre los diversos medios de transportes. Prevalció, entonces, lo que disponía la normativa sectorial sobre lo que establecía la legislación local

2 Puede consultarse, E. CARBONELL PORRAS, “Análisis histórico de la intervención pública en el transporte terrestre como punto de referencia de la actual ordenación del sector”, *REALA*, núm. 263, 1994, pp. 449-486.

3 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “El servicio público de los transportes urbanos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 10, 1953, p. 68.

4 Con independencia de que este Estatuto no tuvo apenas repercusión práctica, es claro que la apostilla de *“subordinada tan sólo a la observancia de las leyes generales del Reino”* desactivaba automáticamente las posibilidades que anidaban en dicho precepto; en realidad este artículo tenía una declaración formal que estaba llamada a no tener ninguna consecuencia práctica por lo que decían las leyes sectoriales sobre los distintos transportes (ferrocarriles, tranvías, etc.).

(art. 101 del Texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955<sup>5</sup>).

Por consiguiente, aunque el transporte urbano era una competencia que se le confería a los municipios, lo cierto es que en la realidad política y administrativa esto no fue así. Siguiendo una tendencia observable en otros muchos sectores, el Estado absorbió y, de alguna manera, anuló, todas las potencialidades que tenían estas normas. Como dicen E. CARBONELL y T. CANO CAMPOS<sup>6</sup>: “*El ejemplo de los transportes, en realidad, sólo constituye uno de los numerosos ejemplos de la pugna de atribuciones entre la Administración central y la Administración local, tan frecuente en estos años. Una pugna en la que subyace uno de los problemas más graves de la organización administrativa española de la época, cual es la ausencia de una delimitación clara e inequívoca de la competencia municipal, y en la que siempre salió vencedor el Estado, probablemente, como señaló SALAS, como consecuencia de la “fuerza expansiva y de la absorción que la burocracia de la Administración estatal tiene frente a la de las entidades locales debido a las fuerzas socioeconómicas que sustentan una y otra”.*

Con la aprobación de la Constitución, es evidente que lo que es una relación teórica indispensable por razones lógicas<sup>7</sup> —el transporte urbano y la Administración local— debe ser una realidad práctica constatable, y en este sentido es obligado reconocer el giro copernicano que el reconocimiento de la autonomía local comporta (cfr. arts. 137, 140 y 141 CE), ya que es sencillamente inadmisibles en términos constitucionales que los Ayuntamientos no dispongan de competencias propias y efectivas sobre el transporte público. Por este motivo es necesario, en primer término, delinear los contornos del sector, y, en segundo lugar, proceder al examen de las competencias que los Ayuntamientos tienen. Delimitación material y delimitación competencial son inescindibles, toda vez que el manejo de los conceptos y categorías jurídicas resulta necesario para saber el alcance y el contenido de las competencias municipales sobre el transporte urbano.

## 2 Transporte como sector del ordenamiento jurídico-administrativo

*Prima facie*, aludir al transporte es referirse a un sector de una extraordinaria importancia económica y social; el transporte mueve miles de millones de euros, constituye un ámbito en el cual desarrollan su actividad cientos de empresas y ejecutan su trabajo miles de personas. Es, pues, un sector importante para la economía española y comunitaria<sup>8</sup>, pero,

5 El cual disponía: “1. Es de la competencia municipal el gobierno y la administración de los intereses peculiares de los pueblos. 2. La actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines (...), e) transportes terrestres, marítimos, fluviales, subterráneos y aéreos, estaciones, puertos y aeropuertos”.

6 Vid. Capítulo XXXI, “Los transportes urbanos”, en el *Tratado de Derecho Municipal II*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Civitas, Madrid, 2ª ed. 2003, p.1689.

7 Ya hace más de sesenta años lo destacó un autor tan emblemático como E. GARCÍA DE ENTERRÍA, si hay un sector que “surge única y exclusivamente de las condiciones de la vida urbana y que trate de atender precisamente las necesidades que este orden de vida colectiva manifiesta, es el de los transportes urbanos. Por lo que la conclusión es que debe estar atribuido a la entidad administrativa organizada precisamente para las exigencias peculiares de este modo de vida colectivo, el Municipio” (“El servicio público de los transportes urbanos”, cit., p. 83).

8 Lo que se constata en la regulación que los Tratados Comunitarios hacen de este sector. Recientemente se han reformado justamente la Ley de Ordenación de los transportes terrestres (Ley 16/1987, de 30 de julio), y la Ley de Seguridad Aérea (Ley 21/2003, de 7 de julio),

además, tiene un papel crucial para la vida de las personas. En un mundo globalizado e intercomunicado como nunca, que ha erigido la movilidad en una de sus señas de identidad (turismo de distinto tipo, movilidad laboral, movilidad estudiantil y del profesorado, movilidad de empresas, etc.) no es posible relegar al transporte, ya que la vida actual sencillamente se desbarataría sin unos medios de transportes eficaces y ágiles.

El transporte es, según la canónica definición del Diccionario de la RAE, el “*sistema de medios para conducir personas y cosas de un lugar a otro*”<sup>9</sup>. Hay muchos tipos de transporte, y el Derecho, asimismo, los enfoca desde muy distintas perspectivas. Así podemos hablar de “transporte marítimo”, “transporte aéreo”, “transporte internacional”, “transporte terrestre”, “transporte por cable” “transporte por ferrocarril”, etc. Algunos tienen su encuadramiento natural en el Derecho Mercantil e, incluso, en el Derecho Internacional Privado<sup>10</sup>. Pero otros, como el transporte terrestre, tienen su encaje propio en el Derecho Administrativo<sup>11</sup> y es sólo a él al que nos referiremos en este estudio<sup>12</sup>. Más en concreto, al transporte urbano, que depende de la Administración local (Ayuntamiento). Quedan fuera, por tanto, otros enfoques sobre este sector, ya que desbordarían el sentido y fin del presente trabajo.

Ahora bien, no por ello resulta alicorta esta perspectiva, porque en ella hay que contar con la distribución de competencias entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes locales, y con los mecanismos y técnicas de intervención reservadas a la Administración Pública en orden al cumplimiento de sus funciones constitucionales (art. 103.1 CE).

Estado y Comunidades Autónomas disponen, como es bien sabido, de potestades legislativas que permiten aprobar Leyes formales que afectan sin duda a las competencias de los entes municipales. Así, en la Constitución Española, el artículo 148.1.5<sup>a</sup>, establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, “*los ferrocarriles y las carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el término de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios y por cable*”. Lo que permite que las Comunidades puedan ejercer las competencias de legislación y ejecución de los transportes autonómicos, que son los que se realizan íntegramente en su territorio. Pero, además, el artículo 149.1.21<sup>a</sup> atribuye al Estado

---

por virtud de la Ley 8/2013, de 4 de julio, para adaptar la normativa española a las exigencias de la Unión Europea (Reglamento n.º (CE) 1071/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes relativas a las condiciones que han de cumplirse para el ejercicio de la profesión de transportista por carretera; Reglamentos (CE) n.º 1072/2009 y CE n.º 1073/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, ambos de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera y al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses; Reglamento (CE) n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre régimen de gestión de los transportes públicos regulares de viajeros).

Asimismo, la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, ha modificado la también Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

- 9 Es la segunda acepción, que es la que conecta con el tema que tratamos: el transporte público.
- 10 Una de las características de este sector es la convivencia forzosa entre normas de Derecho Público y normas de Derecho Privado; cuestiones relativas a contratación, etc. se encuadran en el Derecho privado, pero ligadas a disposiciones de carácter jurídico-público como sucede con las tarifas, declaraciones de portes y otros documentos análogos. Para algunos autores esta situación ofrece “*más inconvenientes que ventajas, porque desnaturaliza las instituciones jurídicas o les fuerza a operar en terreno ajeno*” (cfr. J. BERMEJO VERA y Á. GARCÉS SANAGUSTÍN, “Introducción al Derecho de los transportes terrestres”, en el volumen colectivo, dir. por J. BERMEJO VERA, *El Derecho de los Transportes Terrestres*, Cedecs Editorial, Barcelona, 1999, p. 29).
- 11 Vid L. MARTÍN RETORTILLO, voz “Transporte” (Derecho Administrativo), en la *Enciclopedia Jurídica Básica. Volumen IV*, Ed. Civitas, Madrid, 1ª ed. 1995, pp. 6642-6647.
- 12 Constituyen técnicas de gran arraigo desde el punto de vista jurídico-administrativo la utilización del *dominio público* y la *concesión administrativa*. Véase, por ejemplo, J. L. VILLAR EZCURRA, *Derecho Administrativo Especial. Administraciones Públicas y actividad de los particulares*, Civitas, Madrid, 1ª ed. 1999, p. 340.

la competencia sobre “Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación”<sup>13</sup>; y, asimismo, el artículo 149.1.24ª le confiere la competencia sobre “Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma”, que tiene particular relevancia en materia de establecimiento de infraestructuras para el transporte. Ello supone que el criterio, claro y concluyente, es el de la territorialidad, lo que comporta que los transportes intracomunitarios están atribuidos plenamente a las Comunidades Autónomas, y los que tengan un alcance extra o intercomunitario son del Estado, estrictamente considerado<sup>14</sup>.

No obstante, la cuestión no es tan sencilla. Es conocido que el Título VIII de la Constitución no es un modelo de perfección técnica<sup>15</sup>, pues obliga a realizar una labor, casi de alquimista, para determinar con precisión el alcance y el contenido de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. La redacción de los Estatutos de Autonomía, asimismo, tampoco es mucho mejor<sup>16</sup>, con un uso inapropiado de conceptos y menciones a materias que embrollan todavía más las disposiciones constitucionales —es el caso de las llamadas “competencias exclusivas”—. Por tanto, es preciso para determinar con seguridad el régimen competencial tener en cuenta otros títulos competenciales que inciden de forma directa o indirecta en el correcto ejercicio de las competencias sobre el transporte terrestre (urbanismo, medio ambiente, sanidad, etc.). Así, la célebre e importante STC 118/1996, de 27 de junio<sup>17</sup>, que resolvió distintos recursos de inconstitucionalidad en relación con el transporte terrestre, subrayó que el transporte es un hecho económico de la mayor importancia que puede legítimamente disciplinarse por el Estado para llevar a cabo una política económica común (cfr. arts. 149.1.1ª y 13ª CE). Pero también es preciso ponderar la eficacia

- 
- 13 Cfr. STC 86/1988, de 3 de mayo: “El marco de distribución de competencias normativas y ejecutivas en relación al transporte (...) pone de manifiesto que corresponde en exclusiva al Estado las competencias de orden normativo en la medida en que el itinerario del transporte exceda del ámbito territorial de la Comunidad Foral (...)”.
- 14 El concepto de “Estado” es, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional anfíbológico, pues en ocasiones designa la totalidad de la organización jurídico-política, y otras solo al conjunto de las instituciones generales y centrales y sus órganos periféricos (STC 32/1981, de 26 de junio. Vid también A. GALLEGO ANABITARTE, *Constitución y personalidad jurídica del Estado*, Tecnos, Madrid, 1992, p. 41).
- 15 S. MUÑOZ MACHADO, *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 1ª ed. 2012, p. 102, afirma que el Título VIII de la Constitución es “de principio a fin, incorrectísimo técnicamente”, y critica severamente la mala técnica de los artículos 148 y 149, fuente de múltiples conflictos y de inseguridad permanente en los operadores jurídicos.
- 16 Vid. E. CARBONELL PORRAS “6. Transportes. Régimen general. Autonomías. Competencias del Estado”, en el volumen colectivo, dir. por A. JIMÉNEZ-BLANCO y J. MARTÍNEZ-SIMANCAS, *El Estado de las Autonomías. Los sectores productivos y la ordenación territorial del Estado. Tomo II*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S. A. - Central Hispano, Madrid, 1ª ed. 1997, pp. 1345 y 1346. En este trabajo se analizan las distintas expresiones que usan los Estatutos, sus inconsistencias y la dificultad de interpretar algunas disposiciones. Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su posición de intérprete supremo de la Constitución (art. 1.1, LOTC), ha afirmado también, en relación con la modificación del Estatuto de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), que el artículo 160.1 EAC “al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en “exclusividad”, lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales (...)” (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ. 100); algo que vuelve a reiterar con ocasión de la resolución del recurso de inconstitucionalidad formulado contra la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ.4). Ejemplo de esta confusión se encuentra en la propia Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local; en la disposición adicional tercera se dice algo tan elocuente como: “1. Las disposiciones de esta ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal (...)”. Puede también consultarse el trabajo de A. BLASCO “Sobre el concepto de competencias exclusivas”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 29, 1981, pp. 307-317; asimismo como muestra del esfuerzo doctrinal por esclarecer este intrincado panorama competencial el estudio de M. CARRILLO, “La noción de “materia” y el reparto competencial en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 36 (II), 1993, pp. 101-116.
- 17 Vid. E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, 1999, pp. 253-262.

Regap

MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

del artículo 149.1.6ª (legislación mercantil), 21ª (tráfico y circulación de vehículos a motor), 18ª (régimen jurídico de las Administraciones Públicas, procedimiento administrativo común expropiación, responsabilidad, contratos y concesiones administrativas), 4ª (coordinación con la defensa nacional), 16ª (sanidad, como hemos referido), 29ª, (protección civil y seguridad pública general). Esto arroja un panorama complicado que desde luego se aleja de la simplicidad que la lectura de los artículos 148.1.5ª y 149.1.21ª CE pudieran hacer creer en una primera aproximación.

El Tribunal Constitucional (SSTC 245/2012, de 18 de diciembre, y, reiterando su doctrina, 83/2013, de 11 de abril), ha declarado —respecto del transporte ferroviario, pero que es aplicable a otros— lo siguiente:

*“(i) que como consecuencia del criterio territorial, el Estado no puede incidir sobre la ordenación de los transportes intracomunitarios, excepto cuando se halle habilitado para hacerlo por títulos distintos; (ii) que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las actividades de transporte que actúen integradas en una red de alcance nacional; independientemente del lugar de carga y descarga, siempre que se trate de recorridos discrecionales pues la competencia no puede atribuirse con base en recorridos concretos que se ignoran, sino conforme al carácter supracomunitario de la red; (iii) que el Estado tiene competencia exclusiva sobre los servicios parciales comprendidos en líneas regulares de viajeros cuyo itinerario discurra por el territorio de más de una Comunidad Autónoma, y, (iv) que aunque el criterio territorial debe aplicarse con rigor cuando se trata de competencias normativas, las competencias de ejecución de la legislación estatal quedan, en cierto modo, desconectadas de dicho criterio, para permitir su efectiva titularidad autonómica, aun cuando el transporte no discurra íntegramente por el territorio de la Comunidad Autónoma, bastando con que tenga origen y término en el territorio de ésta (...)” (STC 245/2012, FJ. 16).*

Dentro de este contexto, es preciso destacar que el Estado, por virtud de la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de junio<sup>18</sup>, aprobada con base en el artículo 150.2 CE<sup>19</sup>, delegó facultades del Estado en materia de transporte por carretera y por cable, y hoy se puede decir que todas las Comunidades Autónomas tienen competencias de ejecución de la legislación estatal en materia de transporte de mercancías y viajeros, cuando tienen su origen y destino en el territorio autonómico; y, en el plano práctico, no se puede minusvalorar las competencias de ejecución, puesto que permiten otorgar licencias y concesiones, habilitar a los agentes de transporte, ejercer poderes de policía —inspección y sanción— etc. Por eso afirman

18 Modificada, como ya se ha advertido, por la Ley Orgánica 5/2013, de 4 de julio, que cambia la redacción del artículo 10. Se recalca que no son objeto de delegación “*las facultades relativas a la inspección y control en frontera de los transportes internacionales, ni la tramitación y, en su caso imposición de sanciones por las infracciones detectadas en la realización de tales funciones*”. Además, se dice en el artículo 10.3 que “*Las facultades delegadas a que se refieren los apartados anteriores no bastarán para que la Administración General del Estado acuerde realizar directamente las inspecciones que estime necesarias. En este caso, si las referidas actuaciones inspectoras justificasen la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador, corresponderán, asimismo, al Estado las facultades para la incoación, tramitación y resolución de dicho procedimiento.* Las funciones de vigilancia del transporte atribuidas a la Guardia Civil no son objeto de delegación”.

19 Este artículo de la Constitución dispone: “*El Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas, mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación. La Ley preverá en cada caso la correspondiente transferencia de medios financieros, así como las formas de control que se reserve el Estado*”. Este precepto, por tanto, admite una ampliación extraestatutaria de competencias autonómicas; lo cual se hizo con la Ley Orgánica 8/1987, de 30 de junio, ya citada. Es una forma de ampliación referida a una materia concreta, y no supone una ampliación general de competencias (Vid sobre este extremo, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La revisión del sistema de Autonomías Territoriales: reforma de Estatutos, leyes de transferencia y delegación, federalismo*, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1ª ed. 1988, pp. 59 y 60).

José BERMEJO y Ángel GARCÉS<sup>20</sup> “que parece obligado señalar que resulta mucho más importante la ejecución que la legislación, y que el modo o las formas de ejecución de la ordenación legislativa estatal puede realizarse de muy diferente manera, según las Comunidades Autónomas, por razones de conveniencia política, social o económica, todo lo cual puede poner en cuestión la funcionalidad de este sistema de reparto competencial y poner en riesgo la igualdad del tratamiento de los ciudadanos en todo el territorio estatal (art. 139.1 de la CE)”<sup>21</sup>.

Ciñéndonos al objeto de este estudio —los transportes urbanos—, es preciso resaltar que éstos caen dentro de la competencia intracomunitaria, y son, por tanto, las Comunidades Autónomas las que disponen de la competencia para regularlos, respetando la normativa básica que dicte el Estado con apoyo en los distintos títulos constitucionales que le permiten aprobar este tipo de normas<sup>22</sup>. Esta competencia autonómica, aparte de la justificación estrictamente jurídica, tiene su razón de ser en el conocimiento pormenorizado de los factores y condiciones que existen en cada Comunidad, que pueden variar y sufrir transformaciones derivadas de la evolución económica y social inherente a toda colectividad (colonización interior, inmigración, etc.). De manera que son las Comunidades las que tienen la función de determinar las competencias municipales en relación con el transporte público urbano<sup>23</sup>, y, en su defecto, serán las normas locales y la normativa general de transportes que permanezca en vigor. En este punto hay que destacar, además, que las Leyes autonómicas sobre el transporte<sup>24</sup> no regulan ordinariamente de forma completa el transporte urbano, con previsión de principios y criterios generales, y toman la opción legislativa de disciplinar una modalidad específica de transporte, por lo que es aplicable supletoriamente<sup>25</sup> la legislación estatal, es decir, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, y el Reglamento de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y modificado en varias ocasiones.

### 3 Las competencias de las entidades locales: encuadramiento general

En materia de transportes, como en otros sectores, las entidades locales han visto enriquecido su elenco de competencias. No es posible, después de la Constitución (arts. 137, 140 y 141 CE), y la aprobación de la LRRL, así como de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, conformar un tipo de Administración local completamente supeditado a las Administraciones superiores —del Estado y de las Comunidades Autónomas—, como aconteció en la etapa del Régimen de Franco, según ya hemos advertido. Por este motivo

20 Op. cit., p. 37.

21 Este es uno de los problemas que, justamente, se critican con ocasión de la fuerte crisis económica que sufrimos; la disparidad de criterios y de requisitos para otorgar permisos o licencias, lo que contribuye a crear inseguridad jurídica, con vulneración del artículo 9.3 CE, y, por tanto, a desmotivar a empresarios a la hora de realizar sus inversiones.

22 En este sentido, J. BERMEJO y Á. GARCÉS, cit., p. 44: “En cualquier caso, parece claro que, a partir de esta Sentencia, la regulación del “transporte urbano”, por tratarse en todo caso de transporte intraautonómico, compete a las Comunidades Autónomas, respetando, claro está, la normativa básica que procede del Estado en los títulos o materias de su competencia”.

23 Vid. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, cit., p. 1695.

24 Vid. infra IV.4.2).

25 Cfr. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, cit., p. 1696.

la LRBRL<sup>26</sup> establece un modelo de competencias de las entidades locales que se puede sintetizar en: a) competencias propias, b) competencias delegadas, y c) competencias encomendadas (arts. 7 y 8, 27 y 37, LRBRL). La primera redacción de la LRBRL previó las llamadas *competencias complementarias* (art. 28)<sup>27</sup>, pero la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local las ha eliminado, como se analizará más adelante.

### 3.1 Régimen legal de las competencias propias

Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la entera responsabilidad de la entidad local, y no admiten controles genéricos, sino específicos y de legalidad<sup>28</sup>. Estas competencias se atribuyen, fundamentalmente, por la legislación sectorial que dicte el Estado o las Comunidades Autónomas dentro de sus respectivos ámbitos de competencias determinados por el llamado “bloque de constitucionalidad” (art. 2.1 LRBRL)<sup>29</sup>. Constituyen el núcleo duro de la autonomía, ya que son las que de verdad confieren poder y capacidad para intervenir en las distintas áreas de la acción pública<sup>30</sup> (seguridad ciudadana, ordenación del tráfico, protección civil, urbanismo, patrimonio histórico-artístico, medio ambiente, sanidad, defensa de consumidores y usuarios, suministro de agua, transporte público de viajeros, etc.)<sup>31</sup>. Son competencias que constituyen el “arquetipo” de competencia local, ya que comprenden una capacidad de intervención más fuerte (en cuanto que los controles son menores y se circunscriben a la legalidad), y más autónoma que la que se tiene por una competencia delegada o ya no digamos una competencia encomendada (arts. 7 y 8,

26 En general, sobre las competencias de la Administración local, puede consultarse, L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988; F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985, y J. MIR I BAGO, *El sistema constitucional de competencias locales*, Marcial Pons, Madrid, 1991. También, mi libros *Las competencias de los Cabildos Insulares*, Cabildo Insular de Gran Canaria, Las Palmas, 1993, y *Régimen Jurídico de los Cabildos Insulares*, Instituto Canario de Administración Pública, Santa Cruz de Tenerife, 2005.

27 El artículo 28 LRBRL decía: “*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*”. Véase, asimismo, la disposición transitoria 2ª de la LRBRL, prevista para aclarar el ámbito de este artículo 28.

28 Es tradicional en el Derecho Administrativo diferenciar entre el control de legalidad y el control de oportunidad. El de legalidad, como su propio nombre revela, gira en torno a determinar si se ha cumplido o no con el Ordenamiento jurídico, y se explicita fundamentalmente a través de los recursos administrativos y jurisdiccionales; en cambio, el control de oportunidad tiene un ámbito y alcance mucho mayor, porque trata de verificar la oportunidad o conveniencia política y administrativa. Por este motivo con la aprobación de la Carta Magna de 1978 el control de oportunidad se ha reducido de forma drástica, si bien procede en las competencias delegadas y en las encomendadas, que tienen un régimen jurídico claramente distinto del de las competencias propias.

29 En efecto, el artículo 2.1, LRBRL dispone textualmente: “*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 la 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*”. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, asimismo, ha destacado que es la legislación sectorial —como la relativa a los transportes terrestres— la que efectivamente atribuye competencias a los entes locales, y, en particular, a los municipios (STC 214/1989, de 21 de diciembre, entre otras).

30 L. PAREJO ALFONSO afirmó en un estudio de hace algún tiempo que la competencia propia se refiere al “arquetipo mismo de competencia local”; arquetipo que alude por definición a dos elementos: a) la índole del asunto, ya que ha de tratarse de asuntos que se agotan en el interés local o en los que cualquier otro interés más amplio o superior sea secundario o accidental, y b) el alcance de la habilitación legal de la actuación ha de tratarse de una atribución legal de ciclo entero, comprensiva, pues, de la decisión final en dicho asunto (cfr. “Relaciones interadministrativas y de conflicto en la ley básica de régimen local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 238, 1988, pp. 1056 y 1057).

31 Una sucinta referencia a la legislación sectorial que atribuye competencias a la Administración local puede encontrarse en la monografía de J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, op. cit., pp. 337-364, que, aunque ya tiene algunos años, es todavía lo suficientemente explicativa sobre el modo de atribución de estas competencias.

LRBRL). Por esa razón el artículo 7.2, LRBRL dispone: “Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y 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”<sup>32</sup>. Por consiguiente, de lo hasta aquí afirmado podemos extraer los siguientes caracteres de las competencias propias:

- 1º Tienen reserva material de Ley<sup>33</sup>. Con ello se destaca la relevancia del orden de prelación de fuentes en el cual la Ley como expresión de la voluntad popular<sup>34</sup> es la que goza de la habilitación para conferir la competencia; se supera, pues, una etapa en la cual por meros Reglamentos, dictados por la Administración en ejercicio de su potestad reglamentaria, se atribuían a la Administración del Estado competencias que debían ser locales de acuerdo con el artículo 101 de la Ley de Régimen Local de 1955<sup>35</sup>.
- 2º Se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, y constituyen el modelo más acabado de competencia local.
- 3º Pueden ser objeto de controles específicos, pero no genéricos<sup>36</sup>. No cabe el control de oportunidad, que sí se admite para las competencias delegadas (art. 7.3, LRBRL). El Tribunal Constitucional (S de 27 de febrero de 1987), ha declarado que deben evitarse los controles genéricos e indeterminados, pero admite los concretos “que habrán de referirse normalmente a supuestos en los que el ejercicio de las competencias incida en intereses generales concurrentes con los de aquéllas”.
- 4º Pueden ser objeto de coordinación cuando incidan o condicionen relevantemente intereses generales del Estado o los intereses prevalentes de las Comunidades Autónomas (art. 10.2, LRBRL). La coordinación es una técnica de relación entre Administraciones que implica cierto poder directivo, como ha destacado la jurisprudencia

- 
- 32 J. MIR I BAGO (cit., p. 320) asevera: “En definitiva, lo más característico de las competencias propias es que se ejercen en régimen de autonomía, bajo la responsabilidad de la entidad que es titular de las mismas, y que son, además, las competencias locales por excelencia. Esta última nota significa que toda competencia local es, en principio, propia, a no ser que la ley que la define disponga expresamente lo contrario”.
- 33 Cfr., L. ORTEGA ÁLVAREZ, *El régimen constitucional...*, cit., p. 98, y J. MIR I BAGO, *El sistema español de competencias locales*, op. cit., pp. 237 y 238.
- 34 Así se dice, en concreto, en el Preámbulo de la Constitución española de 1978. (“Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”). Es obvio que se trata de una afirmación un tanto mítica, ya que desde hace mucho tiempo se cuestiona que la Ley sea expresión de la voluntad popular. El tema reborda el objeto y sentido de este estudio. Basta para detenerse en algunas reflexiones de interés sobre este importante tema con la lectura del interesante libro epistolar de A. NIETO GARCÍA y T. RAMÓN FERNÁNDEZ, *El Derecho y el revés. Diálogo epistolar sobre leyes, abogados y jueces*, Ariel, Barcelona, 1ª ed. 1998, pp. 64 y ss.
- 35 Cfr. L. ORTEGA ÁLVAREZ y F. PUERTA SEGUIDO, “Comentarios al artículo 7”, en la obra colectiva dir. por M. REBOLLO PUIG, *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local Tomo I (Artículos 1 a 45)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p. 180.  
Por lo que respecta al transporte, son destacables, entre otras, las Leyes 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano de Valencia, 14/1998, de 30 de diciembre, del transporte urbano en Aragón, 7/1998, de 1 de junio, del transporte público urbano por carretera en Navarra, 20/1998, de 27 de noviembre, de ordenación y coordinación del transporte urbano de Madrid; 2/2000, de 29 de junio, del transporte público urbano e interurbano de viajeros en automóviles de turismo en el País Vasco, etc.
- 36 La STC de 2 de febrero de 1981 (FJ. 12 A), afirmó que el gobierno y la administración autónomos de los entes locales no excluye que en determinadas materias pueda otorgarle (a la Administración del Estado) poderes puntuales de dirección por razón de la incidencia del ejercicio de una competencia en otros intereses generales ajenos a los propios de la entidad local. Véase, asimismo, L. PAREJO ALFONSO, “Relaciones interadministrativas y régimen local”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, números 40-41, 1984, p. 220, quien entiende que la ponderación de intereses públicos aconseja que no deban excluirse a priori técnicas de control más ajustadas a las competencias propias que la mera supervisión de la observancia de la legalidad. No obstante, esta afirmación debe interpretarse mesuradamente, y, en cualquier caso, no es posible aceptar conforme a la misma un control de oportunidad. Cabe, quizá, concebirla en un caso de coordinación, que menciona el mismo artículo 7.2, la cual, además, debe desarrollarse con los límites que establece la misma Ley.

del Tribunal Constitucional (STC 214/1989, de 21 de diciembre), pero que no puede suponer en ningún caso la merma o el vaciamiento de las competencias propias de las entidades locales. En el caso del transporte urbano, como luego se verá, tiene un papel de relieve, al estar afectados intereses de la Comunidad Autónoma en determinados transportes. El surgimiento y desarrollo de las denominadas “Autoridades del Transporte Público” trata de responder con eficacia a la necesidad de colaboración y coordinación.

### 3.2 Las competencias delegadas

Es el segundo tipo de competencia local que señala el referido artículo 7, LRRL. Se trata de una competencia que tiene un régimen jurídico claramente distinto, ya que se desarrolla en el marco de una relación entre dos Administraciones perfectamente diferenciadas en la cual una tiene la posición de delegante y otra la de delegada<sup>37</sup>. Esto ya marca un origen completamente diferente al de las competencias propias, porque si bien es verdad que la Ley puede prever la delegación, también ésta se puede producir por acuerdo entre ambas Administraciones<sup>38</sup> (cfr. arts. 27 y 37. LRRL). Por otra parte, se trata de una delegación interadministrativa —es decir, se desenvuelve entre dos Administraciones Públicas distintas con una posición y ámbitos competenciales diferentes y no de una delegación interorgánica— que es la que se desarrolla entre órganos administrativos de una misma Administración (art. 13, LRJAP y PAC)<sup>39,40</sup>. Por otra parte, resulta obvio que en modo alguno tiene nada que ver con una delegación legislativa (arts. 82-85, CE.). Tiene, pues, un perfil jurídico propio, que tiene su justificación en la necesidad de conferir el ejercicio de algunas competencias a otra Administración, pero manteniendo su titularidad la Administración delegante. En la esfera del transporte urbano, como más adelante se observará con detenimiento, varias son las Leyes autonómicas que prevén la delegación e, incluso, en la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, se intenta potenciar esta técnica, si bien es verdad que condicionada por el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (art. 27), en aplicación del artículo 135 CE y de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria.

Desde un punto de vista estrictamente dogmático<sup>41</sup>, la característica más relevante en orden a la distinción con otras técnicas es la existencia de una mayor dependencia o sub-

37 En un plano más general debe indicarse que la previsión de las delegaciones a favor de los municipios ya se establecía en el artículo 49 del Decreto de la Asamblea Constituyente de 14 de diciembre de 1789, de organización municipal (Sobre este antecedente trascendente, véase la investigación de E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “La configuración del régimen municipal francés de la Revolución a la Restauración”, incluido en el volumen *Revolución Francesa y Administración contemporánea*, Civitas, Madrid, 4ª ed. 1994, pp. 117 y 118).

38 Cfr., asimismo, J. MIR I BAGO, cit., p. 322.

39 Sobre la delegación interorgánica, véase M. J. SARMIENTO ACOSTA, voz “Delegación interorgánica”, en el *Diccionario de Derecho Administrativo Tomo I A-G*, dir. por S. MUÑOZ MACHADO, Iustel, Madrid, 1ª ed. 2005, pp. 806-811.

40 Esta Ley, como se sabe, vino a sustituir a la benemérita Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

41 Y es claro que el Derecho, y, en particular, el Derecho Administrativo, se configura con arreglo a categorías y técnicas dogmáticas, que se pueden utilizar luego para distintos fines. Late aquí la diferenciación entre “pensar dogmático” y “pensar investigador”, estudiada, por ejemplo, por A. GALLEGU ANABITARTE (Vid. “El discurso sobre el método en Derecho Público durante la República de Weimar (Ciencias del espíritu y método jurídico)”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46 (Enero-Abril 1996), pp. 11 y ss.), autor que afirma que en las “*Facultades de Derecho son “asignaturas investigadoras”: la Filosofía del Derecho, la Historia y la Sociología del Derecho; la mayor parte, pues, son asignaturas dogmáticas porque lógicamente así debe ser*” (p. 14). El tema desborda el objeto de este estudio, pero sirve para destacar una de las características de la configuración institucional del Derecho Público, aunque ello tampoco puede servir de excusa para eludir la crítica sociológica, económica y política, ya que las normas no son algo aislado, sino responden a los presupuestos ideoló-

ordinación del ente delegado al delegante, lo que implica que los poderes de supervisión y control son mucho más potentes y determinantes<sup>42</sup> que los que se ejercen con respecto a las competencias transferidas y, evidentemente, con relación al control que se realiza sobre las competencias propias, las cuales se ejercen, como ya se ha comprobado, en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (art. 7.2, LRBRL).

La Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, al permitir la transferencia o delegación de competencias propias de las Comunidades Autónomas a las Diputaciones Provinciales diseña las líneas maestras del régimen jurídico de las competencias delegadas, que con algunos matices, pasa a la LRBRL y a otras Leyes autonómicas que han utilizado esta técnica traslativa de competencias. Así, el artículo 7.3, LRBRL en su nueva redacción debida a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, dispone:

*“El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.*

*Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o 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”*

Por su parte, el artículo 27 LRBRL ha quedado así después de la reforma de la Ley 27/2013:

*“1. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.*

*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.*

*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.*

*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.*

*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.*

gicos de un determinado momento y lugar. Lo que se intenta decir es que la configuración dogmática es necesaria para poder operar con seguridad y criterio en Derecho, que es algo distinto.

42 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, Civitas, Madrid, 1ª ed. 1984; 1ª reimpresión, 1987, p. 230.



*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.*

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:*
  - a) *Vigilancia y control de la contaminación ambiental.*
  - b) *Protección del medio natural.*
  - c) *Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.*
  - d) *Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.*
  - e) *Creación, mantenimiento y gestión de escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.*
  - 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 149.1.28ª de la Constitución Española.*
  - 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.*
  - i) *Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.*
  - j) *Promoción y gestión turística.*
  - k) *Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.*
  - l) *Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.*
  - m) *Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.*
  - n) *Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.*
  - o) *Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.*
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 órganos competentes de la Administración delegante.*

5. *La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado.*
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.*

*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.*

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.*
8. *Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas<sup>43</sup>”.*

Asimismo, el artículo 37 LRBR, para las Diputaciones provinciales, y en coherencia con lo que establece la Ley del Proceso Autonómico, siguiendo el criterio de la Comisión de Expertos sobre autonomías de 1981<sup>44</sup>, establece:

- “1. *Las Comunidades Autónomas podrán delegar competencias en las Diputaciones, así como encomendar a éstas la gestión ordinaria de servicios propios en los términos previstos en los Estatutos correspondientes. En este último supuesto las Diputaciones actuarán con sujeción plena a las instrucciones generales y particulares de las Comunidades.*
2. *El Estado podrá, asimismo, previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma interesada, delegar en las Diputaciones competencias de mera ejecución cuando el ámbito provincial sea el más idóneo para la prestación de los correspondientes servicios.*

43 La redacción de este precepto es mucho más minuciosa que la que se encontraba en la primera redacción; ello es debido a la intención de potenciar más esta técnica traslativa de competencias: la delegación interadministrativa.

44 El Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías es de 19 de mayo de 1981, y se tuvo como referente para los Pactos autonómicos de 31 de julio de 1981. Vid. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*, Civitas, Madrid, 1982, pp. 143 y ss.; también, con una visión más crítica, J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídica de las Autonomías*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 77.

3. *El ejercicio por las Diputaciones de las facultades delegadas se acomodará a lo dispuesto en el artículo 27”.*

De los preceptos transcritos es posible colegir cuál es el régimen específico de esta técnica que puede ampliar la esfera competencial de las entidades locales:

- 1º Es una delegación intersubjetiva porque se realiza entre dos sujetos de Derecho Público con personalidad jurídica propia: Administración del Estado, Comunidad Autónoma, y, en su caso, entidades locales.
- 2º La operación traslativa de competencias necesita un título jurídico válido y eficaz, que puede ser una disposición o un acuerdo (cfr. art. 27.7, LRBRL, que alude a “*disposición o el acuerdo*”), que deberá especificar el alcance, el contenido, las condiciones y la duración de la delegación.
- 3º La delegación no supone una alteración del orden normativo delimitador de competencias, si bien por medio de esta técnica se le confiere un título al ente delegado (municipio, en el caso del transporte, si bien también puede ser la provincia) para que pueda realizar unas actividades o cometidos de gestión que no pueden circunscribirse únicamente a la mera ejecución material, sino que permite cierta capacidad de decisión<sup>45</sup>.
- 4º Las competencias delegadas se ejercen bajo la propia responsabilidad de la Administración delegada (Ayuntamiento, Diputación Provincial), puesto que una vez efectuada la operación pasan a integrarse en la esfera de actuación propia del mismo<sup>46</sup>.
- 5º La delegación debe llevar aparejada la dotación de medios personales, materiales y económicos (art. 27.6, LRBRL), lo que se conoce como principio de cobertura financiera suficiente, que es tradicional en nuestro Derecho de organización administrativa<sup>47</sup>, y su justificación es bastante lógica, ya que la operación de delegación competencial se convertiría en pura ficción si junto con el establecimiento de las condiciones, contenido y alcance de la misma no se realiza un paralelo desplazamiento económico que haga operativa y eficaz la delegación. La cobertura financiera es de una importancia capital en la delegación, si bien la fijación concreta de la dotación la realizarán las partes implicadas en el proceso previo al acuerdo<sup>48</sup>.
- 6º La delegación de competencias puede efectuarse a favor de los Ayuntamientos o de las Diputaciones (arts. 27 y 37, LRBRL).

---

45 Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ, “El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial”, en el volumen colectivo *Descentralización administrativa y organización política. Tomo II. La centralización española vigente*, Alfaguara, Madrid, 1973, pp. 630-631. “*En el delegado —decía este autor, ya fallecido— existe una cierta capacidad decisoria en orden a la actividad delegada que ha de llevar a cabo, sólo limitada por las directrices que el delegante pueda impartir tanto en el momento de producirse la delegación, como durante la vigencia de la misma*”.

46 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, op. cit., p. 229; también F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 79.

47 F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 82.

48 F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias...*, cit., p. 82, afirman que la dotación de medios aparece como un negocio jurídico accesorio a la delegación.

7º La delegación por su propia naturaleza y función comporta un control más amplio y riguroso que el que se aplica a otras técnicas, como la transferencia de competencias, por ello la legislación básica de régimen local pormenoriza sobre los modos y las formas que puede revestir ese control: instrucciones, requerimientos, comisionados, recurso de alzada, posibilidad de revocación, etc. (art. 27.4, LRBRL). Cabe, como ya se ha advertido, un auténtico control de oportunidad (art.7.3, LRBRL), que trasciende el mero control de legalidad. Lo que se explica y justifica por el hecho de que *la titularidad siempre se mantiene en la Administración delegante*, y sólo el ejercicio de la competencia (art. 27.1, LRBRL) se traslada al delegado.

Es palmario que, en caso de incumplimiento del delegado, o cuando la gestión que desarrolla es ineficaz o inadecuada, a juicio de la Administración delegante, ésta puede revocar la delegación.

8º La delegación está sujeta a una duración. Así se infiere de lo previsto en el tan citado artículo 27.1, LRBRL, que dispone que *“no podrá ser inferior a cinco años”*. Cabe, como ya se ha dicho, también que finalice por incumplimiento de las condiciones y requisitos que se han establecido para el ejercicio de la competencia delegada.

9º El objeto de las competencias delegadas viene determinado fundamentalmente por las materias que desbordan o trascienden los intereses puramente locales, pero que admiten una gestión por la Administración delegada por razón de eficacia o para propiciar una participación ciudadana (art. 27.1, LRBRL). Por ello SOSA WAGNER y DE MIGUEL GARCIA consideran que *“no parece que sea el medio más indicado para transmitir competencias sobre materias de interés estrictamente supralocal, máxime cuando tal objetivo puede alcanzarse por medio de otras figuras más idóneas<sup>49</sup>”*.

No obstante, esto tampoco aclara mucho las cosas, pues no deja de ser una afirmación convencional. El Derecho de organización español está poco maduro, como se puede observar en el deficiente Título VIII de la Constitución, y de los distintos conceptos y categorías que se usan (se confunde muchísimas veces entidad local con Corporación local, competencias exclusivas, etc.), por lo que habrá que estar a la materia concreta para saber si es o no posible la delegación; aparte que la decisión de delegar es fundamentalmente política, y no jurídica. Es la Administración delegante la que, en función de los factores políticos, económicos y administrativos concretos, decide o no delegar, y, además, esta delegación no puede ser nunca una decisión unilateral que desconozca la auténtica realidad del ente delegado (sus carencias, su capacidad económica, su eficacia en la gestión, etc.), sino que necesita la aceptación del municipio; así la nueva redacción del artículo 27.5 LRBRL dispone que la *“efectividad de la delegación requerirá la aceptación por el Municipio interesado”* (cfr., asimismo, el art. 22.2.g), LRBRL, que atribuye al Pleno *“la aceptación de la delegación de competencias hecha por otras Administraciones Públicas”*.

Por otro lado, si desde el punto de vista dogmático —que es básicamente el que interesa al Derecho— las cosas están relativamente definidas, pues permite identificar la técnica de delegación, desde el punto de vista político y administrativo hay que notar que su aplicación práctica ha sido problemática, y desde luego hasta el momento actual no ha tenido éxito precisamente. El Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981 la propuso

49 *Las competencias...*, cit., p. 80.

como una fórmula organizativa en orden a reducir el gasto público y para evitar el engrandecimiento de las nuevas Administraciones Públicas dependientes de las Comunidades Autónomas. La Ley del Proceso Autonómico, de 14 de octubre de 1983, es una buena prueba de ello. Pero después de más de treinta años, los resultados son decepcionantes, por no decir que son de puro fracaso, puesto que siempre la Administración inferior —que puede estar en manos de otro partido o coalición política— ve con cierto recelo una competencia que permite tan amplios controles; pero es que, desde la otra perspectiva, la de la Administración delegante, también es observable la reticencia en perder “poder”, por lo que lo que se ha materializado en la práctica es que las Comunidades Autónomas han optado por establecer y desarrollar una Administración propia —central y periférica— a través de la cual ejercen todas sus competencias. El caso de Andalucía es, en este punto, muy elocuente.

De todas formas la legislación autonómica sobre transportes también reconoce la posibilidad de delegar competencias. Así sucede, como luego veremos, con la Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de ordenación del transporte de personas de Castilla-La Mancha —vigente hasta el 2 de diciembre de 2012 [(art. 7.a)], con la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de transporte urbano metropolitano de Castilla y León (art. 2.1.a) o con la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias (arts. 7 y 8)—.

### 3.3 Competencias encomendadas

La LRBRL también prevé en el artículo 8 la posibilidad de encomendar la gestión ordinaria de servicios. Este artículo establece:

*“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas”.*

La Ley del Proceso Autonómico ya previó la encomienda de la gestión ordinaria de los servicios a las provincias e islas (art. 5.1), y siguiendo este criterio los artículos 8 y 37 LRBRL establecen, asimismo, esta técnica.

En nuestro Derecho vigente la encomienda<sup>50</sup> de la gestión ordinaria de los servicios propios de la Comunidad Autónoma a las Entidades locales (municipios, provincias e islas) tiene su origen directo en lo dispuesto en el artículo 118 de la Constitución italiana, de 27 de diciembre de 1947<sup>51</sup>; artículo que fue punto de referencia —como se deduce del Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías de 1981—, del artículo 5.1 de la citada Ley del Proceso Autonómico, el cual establece: *“Las Diputaciones Provinciales podrán asumir la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración autonómica en el territorio de la provincia en los términos que los Estatutos y dichas leyes establezcan”.* Disposición que trataba de soslayar el peligro de duplicación burocrática que pudiera haberse produci-

50 Aunque la terminología y los conceptos jurídicos tienen un alcance y contenido técnicos, y esa es la razón por la cual el legislador en muchas ocasiones establece un apartado destinado a las definiciones, lo que implica que no es lo mismo el término o concepto técnico-jurídico que el coloquial, no está de más recordar que en el Diccionario RAE se considera que “encomendar” (primera acepción) es “*En-cargar a alguien que haga algo o que cuide de algo o de alguien*”, sin ningún matiz formal, y con un alcance modesto; modestia que también se aprecia en el régimen jurídico de las encomiendas de gestión, que admiten una intervención muy potente y unos controles muy extensos del encomendante sobre el encomendado.

51 Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, op. cit., p. 282.

do por la constitución de los nuevos entes autonómicos, y perseguía, además, aprovechar la experiencia administrativa de las Diputaciones, con el fin de reducir el gasto público. Siguiendo esta estela, distintos Estatutos de Autonomía de Comunidades pluriprovinciales (arts. 20.2 del Estatuto de Castilla-León, 4.4 del Estatuto de Andalucía, etc.) consignan la encomienda de la gestión ordinaria de servicios como posibilidad de actuación de cometidos por las instancias locales, y, en particular, por las provincias. La LRBRL, como hemos ya notado, mantiene este planteamiento organizativo, con el objetivo de abrir a las Entidades locales una participación en asuntos autonómicos para evitar el aumento del organigrama administrativo —idea que ya hemos visto que también subyace en la delegación interadministrativa de competencias—. Y precisamente por tratarse de estos asuntos, el régimen jurídico específico que disciplina la referida técnica dependerá en gran parte de lo que dispongan las Leyes autonómicas<sup>52</sup>. No obstante, el perfil dogmático tiene que concentrarse en las siguientes notas características que pueden extraerse de los artículos 5.1 de la Ley del Proceso Autonómico y 37, LRBRL, y que son:

- 1º En la gestión ordinaria de servicios propios de las Comunidad Autónomas las Entidades locales actúan como simples órganos de la Comunidad, con lo que ello implica de sometimiento a la instancia autonómica (disposición adicional segunda de la Ley del Proceso Autonómico).
- 2º Las Entidades locales están sometidas a verdaderos poderes jerárquicos. La relación que se establece entre ambas instancias no es de igualdad sino de desigualdad, porque los poderes de supervisión y control de la Comunidad Autónoma desvirtúan cualquier noción de ejercicio autónomo de los cometidos encomendados
- 3º Como consecuencia de lo anterior, el ente que gestiona el servicio autonómico no ostenta ninguna titularidad sobre las competencias y, por ende, la imputación de las decisiones se hace a la Comunidad Autónoma, y la responsabilidad de la gestión de los servicios es también del ente autonómico.
- 4º La gestión es, pues, “un mero préstamo de órganos”<sup>53</sup> en virtud del cual la Entidad local es un instrumento para la realización de determinadas actividades o la prestación de servicios, sin posibilidad de decisión ni responsabilidad propia.
- 5º La noción de préstamo de órganos no debe inducir a confusión, toda vez que la imposición de la encomienda debe realizarse por una disposición de rango adecuado. No se trata, pues, de un convenio o contrato de préstamo en el sentido iusprivatista del término.

52 S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas II*, cit., p. 233.

53 Esta expresión de “préstamo de órganos” es usada en nuestro Derecho (cfr., por ejemplo, un Dictamen del Consejo Consultivo de Canarias 1/1985, de 31 de octubre de 1985). F. SOSA WAGNER y P. DE MIGUEL GARCÍA (*Las competencias de las Corporaciones Locales*, cit., p. 95), aluden, asimismo, a que la Ley de 8 de junio de 1984 del Servicio Militar consideraba a los Ayuntamientos como “órganos” de reclutamiento a los que se encomienda la realización de ciertas operaciones, como el alistamiento, etc. Sin embargo, hay autores que entienden que la encomienda de gestión es una noción distinta a la de “préstamo de órganos”; matización que recogen del Derecho alemán, por virtud del cual el Estado encarga a determinado órgano de otra persona jurídica que gestione determinadas competencias propias del Estado o de la región, y dicen que en el caso de la encomienda “*hay algo más que un préstamo de órganos, puesto que la Comunidad Autónoma interviene profundamente en la organización de la Entidad Local facilitándoles además medios materiales y personales, justamente lo que se quiere evitar es la técnica de “préstamo de órganos”*” (A. GALLEGO ANABITARTE, junto con J. A. CHINCHILLA, A. DE MARCOS y B. RODRIGUEZ-CHAVES, *Conceptos y principios fundamentales del Derecho de Organización*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2001, p. 132).



Se trata de una posibilidad que se encuentra en poder de las Administraciones superiores para “encomendar” la realización de actividades materiales a los entes locales (arts. 8 y 37.1, LRBR), si bien puede tener otro sentido, como se refleja de la redacción del artículo 15 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común<sup>54</sup>, que regula la encomienda entre órganos o Entidades de Derecho Público, y remite a la legislación local (art. 15.4) los supuestos de “*gestión ordinaria de los servicios de las Comunidades Autónomas por las Diputaciones Provinciales o en su caso Cabildos o Consejos Insulares*”.

En resumen, es otra vía más para enriquecer la posición de las Entidades locales en la gestión de los asuntos públicos, aunque en la práctica puede comportar algunos problemas debido a la garantía que la autonomía local tiene en nuestro Ordenamiento jurídico. En la esfera de los transportes urbanos, como luego se verá, hay Leyes que establecen la posibilidad de encomendar competencias; así sucede, por ejemplo, con las Leyes de Castilla-La Mancha (art. 7) y de Castilla y León (art. 2).

## 4 Las competencias locales sobre el transporte urbano

### 4.1 Evolución histórica: la insignificancia de las competencias en esta materia<sup>55</sup>

Después de esta exposición general de las competencias locales, absolutamente necesaria para comprender con todos sus matices el alcance y contenido de las competencias locales<sup>56</sup>, conviene detenerse en las competencias sobre transporte urbano. Para ello es preciso examinar, aunque sea sintéticamente, la evolución que esta materia ha tenido hasta llegar a la regulación de las LRBR y LOTT. Así, podemos decir que la amplísima relación de competencias sobre transportes que señalaba el ya derogado artículo 101.1.e) de la Ley de Régimen Local de 1955, que mencionaba “*transportes terrestres, marítimos, fluviales y aéreos; estaciones, puertos y aeropuertos*”, era muy engañosa, no sólo por el modelo de Estado que desde el punto de vista de la organización territorial existía —claramente centralista—, sino porque técnicamente se podía traducir en una mera “*declaración de capacidad*”<sup>57</sup>, y aunque la referida LRL contenía previsiones, como la del artículo 121.d), que dejaban entrever cierta consistencia sobre la competencia en transportes urbanos<sup>58</sup>, lo cierto es que lo que prevaleció fue lo que dispuso la anterior Ley de 27 de diciembre de 1947 (arts. 1 y 6.1)

54 Cfr. J. MESEGUER YEBRA, *La competencia administrativa y sus modulaciones. Manual para la desconcentración, delegación, avocación, encomienda de gestión, delegación de firma y suplencia*, Bosch, Barcelona, 2005, pp. 127-144.

55 Vid. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, *Los transportes urbanos*, Iustel, Madrid, 2006.

56 Uno de los aspectos más importantes en toda la regulación sobre las distintas materias o sectores de la acción pública, como lo es el transporte urbano, es determinar el régimen competencial. El Ordenamiento jurídico no sólo es relativamente reciente —ya que la Constitución Española, el Estado autonómico y el reconocimiento y la garantía de las Entidades locales marcan un antes y un después— sino que tiene muchísimas antinomias, contradicciones y lagunas. Resulta realmente difícil, incluso para los técnicos más capaces, adentrarse en el intrincado régimen de competencias que ha supuesto el Estado autonómico, que amenaza la seguridad y la certeza jurídicas, en contra de lo que impone el artículo 9.3 CE, y crea más conflictos que los que se pudieran imaginar. La clara delimitación competencial es una de las preocupaciones del mismo Legislador (cfr. *Preámbulo* de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de 27 de diciembre de 2013).

57 Vid. J. SALAS HERNÁNDEZ, “El tema de las competencias...”, cit., p. 543.

58 El artículo 121.d) LRL de 1955, atribuía al Pleno del Ayuntamiento la contratación o concesión de obras y servicios, incluso los de transportes, dentro del término municipal.

de transportes mecánicos por carretera, que confirió la competencia a la Administración del Estado, salvo cuando se trataba de servicio prestado en “casco urbano”. En este contexto jurídico se plantearon discusiones sobre la base de principios estrictamente técnicos que giraban en torno a las dicotomías Ley general-Ley especial<sup>59</sup>, y Ley anterior-Ley posterior<sup>60</sup>. Es sabido que estos principios técnicos y asépticos tratan de resolver conflictos para determinar qué Ley es la que debe aplicarse; parecen técnicas que ayudan a la sustantivación científica del Derecho y le confieren una pátina objetiva, neutra y seria. No obstante, esto es pura apariencia, ya que al final lo que primó fue otro factor de índole política y de oportunidad, destacando la politicidad inherente a un Derecho como es el Derecho Administrativo; de suerte que lo que prevaleció fue el criterio contenido en la Ley de 27 de diciembre de 1947. Javier SALAS<sup>61</sup>, siguiendo la explicación de GARCÍA DE ENTERRÍA lo relataba así:

*“La única explicación de la prevalencia, en la práctica, del criterio del desapoderamiento de las Corporaciones locales, en materia de transportes urbanos —salvo en el área del casco urbano—, ha de hallarse sobre bases extrajurídicas: concretamente en la fuerza expansiva y de absorción que la burocracia de la Administración estatal tiene frente a la de las entidades locales debido a las fuerzas socioeconómicas que sustentan una y otras”.*

Por consiguiente, lo determinante era saber qué era, desde el punto de vista técnico-jurídico, “casco urbano” para aclarar cuál era el alcance de la intervención —competencia— de los Ayuntamientos en esta materia, y así el artículo 1.2 del Reglamento de 9 de diciembre de 1949 establecía:

*“A estos efectos, y como norma general, se entenderá por casco urbano el conjunto de la población agrupada, sin que existan en su edificación soluciones de continuidad que excedan de quinientos metros. En casos de duda acerca de lo que, a efectos de transporte, debe entenderse por casco urbano, y sobre todo en los casos de poblaciones diseminadas en un mismo término municipal, el Ministerio de Obras Públicas, oído el Ayuntamiento respectivo, señalará los límites a que ha de extenderse la aplicación de este Reglamento y los de la zona de actuación municipal”.*

Por tanto, como destacaba SALAS, existían dos criterios para la determinación del concepto técnico de “casco urbano”<sup>62</sup>. Uno que permitía de manera automática su aplicación; y el segundo, que se aplicaba por insuficiencia del primero, y que tenía su fundamento fáctico en la misma realidad municipal española en la que existen municipios con poblaciones diseminadas, que confería discrecionalidad a un órgano de la Administración del Estado, como era el Ministerio de Obras Públicas, para determinar la aplicación del Reglamento en este extremo. Como decía SALAS con plena razón: *“En este supuesto, como puede verse, no*

59 Es conocida la regla de “*Leges generales non debent extendi ad leges, quae habent suam particularem provisionem*” (La leyes generales no prevalecen contra las disposiciones especiales), así como la de que “*Posteriora derogant prioribus*”, Digesto, lib. I, título IV, ley 4ª (La ley posterior deroga la anterior); reglas objetivas y asépticas que pretenden determinar con rigor la norma aplicable, y evitar así la inseguridad jurídica.

60 Puede verse la argumentación de M. BAENA DE ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1970, pp. 99 y 100, que recoge una STS de 24 de mayo de 1960 que declaraba que el artículo 6 de la Ley de Ordenación, que atribuye competencia al Ministerio de Obras Públicas, no ha sido derogado por la Ley de Régimen Local, ya que las “*Leyes especiales no quedan anuladas por una Ley general posterior a no ser que expresamente se invoquen por ésta*”.

61 Cit., pp. 546 y 547.

62 Cit., p. 547.

*es sólo una Ley la que cercena la competencia de las Corporaciones locales atribuida por la LRL, sino que aquella otorga a la misma Administración del Estado la facultad discrecional de delimitar el ámbito concreto de competencias de los Municipios mediante una simple resolución de carácter administrativo*"<sup>63</sup>. Esta discrecionalidad atribuida a un órgano estatal fue entendida en principio de forma muy amplia, si bien con posterioridad se hiló más fino, en congruencia con los mismos avances del control de la discrecionalidad de los actos administrativos, puesto que se exigía que se usara *"conforme a los hechos determinantes que se acrediten en el expediente y al sentido finalista de la norma"* (STS de 19 de junio de 1969)<sup>64</sup>.

Era, pues, una solución jurídica coherente con los presupuestos institucionales de la época, donde la autonomía local brillaba por su ausencia y la prepotencia de la Administración estatal era aceptada sin objeción seria por parte de la misma jurisprudencia del Tribunal Supremo. De suerte que la conclusión que se extraía era que el servicio de transporte de viajeros dentro del casco urbano correspondía al Ayuntamiento, y fuera del caso urbano — pero dentro del término municipal— la competencia pasaba al Ministerio de Obras Públicas, y al Ayuntamiento le correspondía solamente la modesta posición de concesionario de la Administración del Estado (art. 9 de la Ley de transportes de 1947).

Pero si los Ayuntamientos carecían de verdadera relevancia, menos tenía la Diputación provincial, pues la Ley de transportes por carretera citada no les reconocía competencia alguna, siguiendo una línea en la que las Diputaciones Provinciales mermaban funciones públicas de forma inexorable<sup>65</sup>. *Todo ello arrojaba una situación en la cual las Corporaciones locales no tenían competencias significativas, algo que se compadecía mal con la propia realidad del transporte urbano, que reclama que el ente local —que es el que tiene el conocimiento preciso y fundado de las condiciones, los problemas y las aspiraciones de la colectividad para prestar el servicio— tenga funciones sustantivas en orden a satisfacer las necesidades de los ciudadanos en materia de transporte.*

## 4.2 Las competencias municipales a partir de la LRBRL

### 4.2.1 Planteamiento general antes de la Ley 27/2013

Como ya se ha advertido, la posición y las funciones de las entidades locales cambiaron de forma sustancial con la aprobación de la Constitución Española, pues ésta reconoce y garantiza la autonomía local, lo que se traduce técnicamente en la necesidad de atribuir

---

63 Cit., p. 548.

Abunda SALAS en la doctrina de la época, que distinguía entre casco urbano "real" y casco urbano "ficticio", y cómo la misma doctrina del Tribunal Supremo recogió esta acertada dicotomía (STS de 7 de junio de 1968). Y otra STS de 21 de marzo de 1970 aludía a la naturaleza comprobativa (sic) y posteriormente declarativa de la delimitación del casco urbano que tenía el primer supuesto del precepto reglamentario transcrito, y del carácter "constitutivo" del segundo supuesto (op. cit., p. 548).

64 En la doctrina científica se comienza a enfatizar mucho más la necesidad de controlar la discrecionalidad administrativa a través de un conjunto de medios y técnicas entre las cuales están las que se mencionan en la referida STS de 19 de junio de 1969 (hechos determinantes, finalidad, competencia, principios generales del Derecho, etc.). Véase, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho Administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)", *Revista de Administración Pública*, núm. 38, 1962, pp. 159-208, y *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Tecnos, Madrid, 2ª ed. 1981.

65 De hecho un autor particularmente autorizado en este tema, M. BAENA DE ALCÁZAR, *Los transportes mecánicos por carretera en el Derecho Administrativo Español*, op. cit., p. 98, aseveraba: *"(...) a partir de 1924 es constante de la legislación española el que la competencia de las Diputaciones provinciales es prácticamente inexistente y la municipal se limita a los transportes dentro del casco urbano de las poblaciones"*.

un conjunto significativo de competencias a los municipios, las provincias y las islas (cfr. arts. 137, 140 y 141), para que esa autonomía sea una realidad objetivable, y no un simple nombre. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ya lo ha reconocido en bastantes sentencias en las que se subraya el profundo cambio experimentado en nuestro Ordenamiento jurídico<sup>66</sup>. Ya hemos destacado, asimismo, el elenco de competencias que, con carácter general, pueden ejercer las entidades locales (competencias propias, delegadas y encomendadas, arts. 7, 8, 27 y 37, LRBR, fundamentalmente). Pues bien, partiendo de estas premisas podemos afirmar que las competencias locales sobre transporte urbano estaban recogidas en la LRBR de la forma siguiente:

- el artículo 25.2.ii) dispone que el municipio ejercerá “en todo caso” competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: “*Transporte público de viajeros*”;
- el artículo 26 señala cuáles son los servicios mínimos que, en función a la población de derecho, han de prestar los municipios; y en el apartado 1.d) establece que en los Municipios con población superior a 50.000 habitantes debe existir “*Transporte colectivo urbano de viajeros*”<sup>67</sup>;
- el artículo 86.3, dentro de otro contexto, el de la iniciativa en las actividades económicas de los entes locales, preceptúa que: “*Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de gas*<sup>68</sup> y calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales, transporte público de viajeros (...)”.

Se trata de tres preceptos elocuentes sobre el papel que el servicio público de transporte de viajeros tiene para el legislador básico estatal, lo que permite ya colegir que:

- a) está configurado en la legislación básica, lo que se impone a la legislación de las Comunidades Autónomas, ya que éstas en el ejercicio de su potestad legislativa no pueden alterar lo fijado por la LRBR. Así es, justamente, el juego de la dicotomía legislación básica-legislación de desarrollo<sup>69</sup>;

66 Cfr., entre otras, SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; 240/2006, de 20 de julio; 134/2011, de 20 de julio; 132/2012, de 19 de junio, 103/2013, de 25 de abril y STC 143/2013, de 11 de julio.

67 Debe tenerse en cuenta que este servicio debe prestarse por el municipio, pero cabe que se preste por municipios asociados (mancomunidades) o que, incluso, se dispense este deber. Así lo decía textualmente el artículo 26.2, LRBR, antes de la modificación producida por la referida Ley 27/2013: “*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*”. Por otra parte, es también obligado que las Administraciones superiores —esto es, Diputaciones provinciales y, en su caso, Comunidad Autónoma— presten asistencia para estos servicios mínimos.

Por lo demás, esta obligación puede ser, asimismo, requerida por los vecinos, ya que su estatuto legal —cfr. art. 18.1.g), LRBR— se lo permite, en coherencia con sus mismos deberes (contribuciones económicas, etc.).

68 Respecto del suministro del gas, téngase en cuenta que la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, derogó lo que afecta a este suministro.

69 Sobre el engarce entre la legislación básica y la legislación de desarrollo los análisis son numerosos, vid, solo a título ejemplificativo, I. DE OTTO, *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, pp. 109 y ss.; J. JIMÉNEZ CAMPO, “¿Qué es lo básico?: legislación compartida en el Estado Autonómico”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 27, 1989, pp. 39-92; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Estudios sobre Autonomías Territoriales*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 305 y ss.; J. L. MEILÁN GIL, *La ordenación jurídicas...*, op. cit., pp. 88 y ss., y A. BOYONA I ROCAMORA, “La evolución del concepto de competencia básica en la doctrina y la jurisprudencia constitucional”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 45, 1985, pp. 55-69.

- b) se trata de un servicio esencial o mínimo que debe ser prestado en los municipios de más de 50.000 habitantes. No extiende, por tanto, sus efectos al transporte privado;
- c) es una reserva declarada para las entidades locales, lo que revela la trascendencia que para el legislador básico estatal tiene el transporte público de viajeros como servicio esencial para la comunidad local; hoy por hoy parece que esa esencialidad es indiscutible debido a la configuración económica y social existente; y
- d) la terminología empleada no es idéntica; así en el artículo 25.2. II) se alude a “transporte público de viajeros”, en el 26, en cambio, se dice que debe existir el servicio de “transporte colectivo urbano de viajeros”, y en el 86.3 se declara la reserva para transporte público de viajeros. Este detalle nos pone en la pista de que, como destacan E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, *“las leyes declaran que son servicios públicos de titularidad municipal los transportes públicos urbanos que tengan carácter regular y permanente y sean de uso general. Esto es, los transportes de viajeros con itinerario, calendario y horario prefijado que se prestan de forma continuada y pueden ser utilizados por cualquiera que lo desee. Dichos requisitos sólo son predicables de los transportes urbanos colectivos de viajeros, es decir, los realizados con regularidad, continuidad y permanencia, mediante un tipo de vehículos (autobuses)”*<sup>70</sup>. Por otra parte, es observable mucha más precisión que la redacción de la LRL de 1955, que enfocaba la materia en unos términos muy amplios y muy poco operativos en la práctica.

#### 4.2.2 La posición del legislador sectorial; en particular, del legislador autonómico: STC 118/1996, de 27 de junio<sup>71</sup> y STS de 17 de abril de 2000

La legislación sectorial, por tanto, tiene que partir de estos parámetros normativos para asegurar su validez dentro del marco fijado por el vigente Ordenamiento jurídico.

En este sentido debe recordarse que la inicial redacción de la LOTT de 1987 establecía en su artículo 113.1 que *“Los Municipios serán competentes con carácter general para la gestión y ordenación de los servicios urbanos de transportes de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. A estos efectos se considerarán servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística o estén exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal”*. Este precepto, junto con otros<sup>72</sup>, fue declarado inconstitucional por la STC 118/1996, de 27 de

70 Cit., pp. 1700 y 1701.

Por ello es el municipio el que debe establecer o crear el servicio público, que resulta obligatorio cuando cuente con más de 50.000 habitantes (art. 26, LRRL), y, por tanto, exigible por los vecinos en ejercicio de sus derechos (art. 18.1.g, LRRL), lo cual se puede materializar a través de la impugnación del presupuesto o bien solicitando el establecimiento de este servicio. Hay que respetar los requisitos de competencia y procedimiento para el establecimiento; por tanto, será el Pleno del Ayuntamiento el órgano competente para ello (art. 22.2.f, LRRL), así como para determinar la forma de gestión; competencia que, además, es indelegable (cfr. STS de 16 de octubre de 2001).

71 Vid sobre el papel de esta STC, E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Una reflexión sobre la supletoriedad del Derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas (Sentencias constitucionales 118/1996, de 27 de junio, y 61/1997, de 20 de marzo)”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997, pp. 407-415. También el estudio de este mismo profesor, “La Sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, sobre la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 y sus implicaciones de futuro”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 55, cit., pp. 253-262.

72 Entre ellos, los artículos 114, 115, 116, 117 y 118, dedicados al transporte urbano. El FJ. 37 de la citada STC consideraba que el Estado no puede invocar el título competencial del artículo 149.1.21, CE para dictar normas directamente aplicables en los correspondientes

junio, por motivos estrictamente competenciales, al considerar el intérprete supremo de la Constitución que el Estado carece de título para aprobar una norma sobre transporte urbano que es, con carácter general, un transporte intracomunitario. No obstante, el criterio material que maneja el artículo 113.1 LOTT no deja de tener interés, ya que algunas de las Leyes de las Comunidades Autónomas, también, consideran que el transporte urbano es aquél que discurre por los suelos urbano y urbanizable, de acuerdo con la clasificación que hace la legislación urbanística aplicable<sup>73</sup>. Por otra parte, es una muestra de cómo la legislación sectorial es la que atribuye la competencia sobre la materia, si bien es verdad que por esta interpretación del sistema de competencias que ha hecho el Tribunal Constitucional (STC 118/1996, cit.), el papel del Estado en sentido estricto se reduce.

Si esto es así, es palmario que el legislador competente será el autonómico, que deberá respetar los títulos competenciales del Estado. En este extremo es ilustrativa la STS de 17 de abril de 2000<sup>74</sup>, que declaró:

*“Como pone de relieve la sentencia constitucional 118/1996, de 27 de junio, dictada en relación con la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres, “aun siendo cierto que la Comunidad Autónoma recurrente tiene competencia exclusiva sobre los transportes que discurran íntegra y exclusivamente por su territorio, no lo es menos que en la regulación de estos transportes pueden incidir otros títulos competenciales que correspondan al Estado en virtud de las respectivas atribuciones constitucionales”. Entre estos títulos se encuentran las bases del régimen jurídico de la Administración local (art. 149.1.18º CE), que no pueden ser desconocidas por la legislación autonómica en la materia.*

*La Ley de Bases del Régimen Local dispone en su artículo 25.2 que “el municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:...II Transporte público de viajeros”; añadiendo en el artículo 26.1 que “los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:... d) En los municipios con población superior a 50.000 habitantes: Transporte colectivo urbano de viajeros”. Y concluye el artículo 86.3 señalando que “Se declara la reserva en favor de las Entidades Locales de las siguientes actividades o servicios esenciales:... transporte público de viajeros”.*

*En este círculo jurídico, es patente que la legislación autonómica no puede desconocer la competencia de los municipios en materia de transporte urbano de viajeros, pues de lo contrario lesionaría el artículo 137 de la Constitución que les atribuye autonomía “para la gestión de sus respectivos intereses”. Ahora bien, como señala el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de julio de 1981, “Ante todo resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no*

territorios, y, por consiguiente, los artículos 114 a 118, LOTT son inconstitucionales, y, por tanto, nulos, pues la regulación de la materia no corresponde al Estado.

73 Hay que notar que la vigente legislación estatal sobre el suelo no clasifica a éste como urbano, urbanizable y no urbanizables, sino que ha optado por regular las “situaciones del suelo”, con una clara intencionalidad a efectos de valoración del mismo. Véanse los artículos 12 y 23 y 24, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, reformada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, que entre otras cosas modifica el artículo 12.3, referido a la situaciones del suelo, y adiciona el apartado 4. El tema, no obstante, excede del objeto de este estudio, y basta con esta escueta referencia.

74 N.º de recurso 1945/1992.

*es soberanía —y aun este poder tiene sus límites—, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido”. Esa misma sentencia pone de manifiesto las dificultades que entraña concretar el interés respectivo en relación a cada materia, habida cuenta de que sobre la misma pueden incidir varios poderes autónomos. En estos casos, la distribución de competencias se hará en función del interés predominante o bien creando fórmulas de coordinación entre los distintos poderes concurrentes.*

*Desde otra perspectiva, también debe reconocerse que, al margen del transporte urbano de viajeros, las otras formas de transporte por carretera inciden en territorio municipal y, de hecho, afectan a los entes locales. De aquí que, en relación con los mismos, aunque no con la intensidad de aquél, deba atribuírseles, en ciertos casos, intervención con el fin de dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 2º.2 de la Ley de Bases del Régimen Local, cuando se trate de asuntos que afecten “directamente al círculo de sus intereses”; cuál sea esta intervención y la forma de la misma dependerá del mayor o menor grado de incidencia del servicio en el interés municipal, arbitrando los mecanismos de coordinación y cooperación que rigen las relaciones interadministrativas, y que se regulan en el capítulo II, título V de la mencionada ley”.*

La transcripción ha sido un poco larga por resultar crucial para encuadrar en su justo sentido la competencia autonómica. La STS certeramente dice que, en primer lugar, hay que tener en cuenta los títulos del Estado, como ya hemos referido en otro lugar de este estudio, pero, además, es preciso dar cumplimiento al principio de autonomía local, y si es patente la competencia de los municipios en materia de transporte urbano de viajeros, también lo es que es necesario otorgarle alguna intervención a los entes municipales en relación con las otras formas de transportes por carretera que inciden en territorio municipal y de hecho afectan a los entes locales. Los casos del transporte sanitario o del transporte funerario son elocuentes<sup>75</sup>. *Esta afirmación es muy importante, ya que remite a la necesaria intervención del municipio*<sup>76</sup> *—por medio de una autorización, un informe, una participación en un plan, etc.*<sup>77</sup> *— en las otras formas de transporte que incidan en el término municipal, ya que el ar-*

75 Debe repararse que con relación al *transporte sanitario* los Ayuntamientos de los municipios donde estén residenciados los vehículos deben emitir un informe previo favorable, que se entenderá favorable si no es realizado en el plazo de treinta días desde que se solicitó (art. 135.2, ROTT), y que para el *transporte funerario*, aunque el artículo 139 ROTT establezca que es la Comunidad Autónoma la que otorga la autorización, señala que “*previa propuesta o informe vinculante realizado por el Ayuntamiento en que hayan de domiciliarse las autorizaciones*”. Se otorga, pues, una intervención de cierta entidad al municipio. Véase, asimismo, STS de 12 de abril de 2000, entre otras. Aparte de esto, no hay que omitir la competencia de los municipios para determinar las paradas de los servicios interurbanos en las vías urbanas, respecto de las cuales tienen la competencia para emitir un informe previo o propuesta, con audiencia del concesionario y ponderando la incidencia en la prestación de los servicios incluidos en la concesión del tráfico urbano (art. 75, ROTT), ni tampoco la competencia que el ordenamiento les reconoce en materia de tráfico y circulación de vehículos por las vías urbanas; si bien en este caso el soporte se encuentra en el artículo 25.2.g), LRBRL y en otra Ley sectorial, la Ley de Tráfico y Seguridad Vial. Pues bien, corresponde a los municipios determinar los lugares en los que los vehículos de transporte público sea interurbano o urbano, puedan parar para permitir la subida y bajada de viajeros (cfr. sobre este punto, E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, cit., pp. 1725-1727). Otro asunto es si ese informe del Ayuntamiento para la parada del servicio interurbano debe tener *carácter vinculante o no*. Un Decreto aragonés (159/1998, de 1 de septiembre), reconoce el carácter vinculante del informe municipal.

76 Asimismo la STS de 20 de diciembre de 2000 declaró: “*Nuestra jurisprudencia anterior ha declarado que las competencias municipales en materia de transportes terrestres se ejercen de acuerdo con lo dispuesto por la legislación de las Comunidades Autónomas, pudiendo citarse al respecto la Sentencia de 17 de julio de 1998 la cual declara también que cuando los servicios de transporte de viajeros trasciendan el ámbito municipal es necesario que se lleve a cabo una actuación coordinada con las entidades de orden superior, como son las Comunidades Autónomas (...)*”.

77 Interesante resulta lo que establece la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, según la cual los modos de coordinación son: a) La constitución de una Entidad metropolitana, de acuerdo con la legislación de régimen local;

*título 2.2, LRBRL así lo impone. No basta, entonces, con conferir competencias sobre transporte urbano de viajeros para cumplir con la autonomía local, sino que, en relación con otras modalidades de transporte, el municipio no puede ser un “convidado de piedra”<sup>78</sup>.*

#### 4.2.3 Aproximación general sobre la situación en la legislación autonómica

En este contexto —de evidente complejidad— el legislador autonómico tiene plena legitimidad para organizar el transporte, pero no una libertad omnímoda: títulos competenciales del Estado y autonomía local constitucionalmente garantizada limitan su regulación, y de hecho pueden originar la invalidez de lo regulado en caso de traspasar o desconocer tales limitaciones<sup>79</sup>. Se puede decir que, al igual que aconteció con el urbanismo y la ordenación del territorio a raíz de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que originó una aprobación masiva de Leyes autonómicas sobre esta materia en los años posteriores, la STC 118/1996, ya mencionada, sirvió de detonante para la aprobación de muchas Leyes sobre transporte urbano, y su coordinación con el interurbano. No todas son iguales ni tienen el mismo nivel técnico<sup>80</sup>, pero es claro que el punto de arranque, como incluso algunas citan en sus *Exposiciones de Motivos*, es la aludida STC.

Pasemos al examen de algunas normas:

##### 4.2.3.1 Andalucía

En esta región se ha aprobado la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Vehículos en Andalucía. Prevé las competencias de la Comunidad Autónoma y de los municipios, y en esta dirección establece que los municipios tendrán competencias, con carácter general, para la planificación, ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Autónoma; ahora bien, se impone la coordinación cuando estos servicios urbanos afecten a intereses públicos que trasciendan los puramente municipales o puedan servir a la satisfacción de necesidades de transporte metropolitano (art. 4). Considera que son transportes urbanos “los que se desarrollen íntegramente dentro de un mismo término municipal” (art. 7), y regula con algún detalle (Título III, dedicado a

b) la aprobación de Planes Coordinados de Explotación elaborados con arreglo a lo establecido en esta Ley; y c) la fijación de los puntos de parada urbana de los servicios interurbanos (art. 18), y luego cuando regula la elaboración de los Planes Coordinados de Explotación de competencia municipal dispone que “Corresponde a los Municipios, de oficio, a instancia de los operadores de transporte interesados o a requerimiento de la Consejería competente en materia de transportes, elaborar, tramitar y aprobar los Planes Coordinados de Explotación que no rebasen el ámbito territorial de sus competencias. Si afectaren a servicios públicos de titularidad de la Comunidad de Castilla y León será necesario informe vinculante de la misma que se emitirá por los órganos competentes” (art. 20.1 de la Ley 15/2002). Obsérvese cómo la técnica de *informe vinculante* es escogida para la coordinación.

78 La LOTT atribuye, asimismo, a los Municipios la competencia para *el establecimiento de estaciones*, las cuales necesitan el pertinente proyecto para valorar una serie de extremos —ubicación, coordinación con otros medios de transportes, etc.— (cfr. arts. 128, 129 y 130); esta competencia debe ejercerse en sus propios términos y, cumplidos los requisitos previstos en el artículo 60, LRBRL, permite incluso la subrogación de la Comunidad Autónoma (cfr., además, el art. 184, ROTT). En este contexto, la STS de 15 de abril de 2000 declaró que dentro de las competencias municipales de gestión y ordenación del transporte urbano de viajeros “se incluyen con claridad las estaciones de autobuses a las que el legislador considera una actividad auxiliar y complementaria del transporte”.

79 Como es lógico, a través de los medios y las técnicas procesales correspondientes, como el recurso de inconstitucionalidad (art. 162 CE) o el conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis y siguientes de la LOTT).

80 En este estudio no se abordarán todas para no desbordar su contenido, pero sí las más significativas y las que tienen un indudable valor jurídico para aprehender la realidad de esta materia en el ámbito autonómico.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local la debate

los instrumentos de ordenación y coordinación), medios y formas de coordinación (Plan de Transporte Metropolitano, Programas, Consorcio, etc.).

#### 4.2.3.2 Aragón

En esta Comunidad se ha aprobado la Ley 14/1998, de 30 de diciembre, de los Transportes Urbanos de la Comunidad Autónoma de Aragón, la cual, en su *Exposición de Motivos*, destaca que los Ayuntamientos son los “*máximos responsables de la gestión del transporte público urbano de viajeros*”, aunque al Gobierno de Aragón le corresponden las funciones de coordinación y control de dichos transportes y la conexión con los interurbanos, así como la creación de áreas de transporte que corresponden a más de un término municipal y aquellos transportes que puedan afectar al sistema general del transporte público.

El artículo 2 de esta Ley, dedicado a las definiciones, dispone que se considera transporte urbano “aquel que discurre íntegramente dentro de un mismo término municipal”, y el artículo 3 clasifica los transportes públicos urbanos de viajeros en regulares —los que se realizan dentro de un itinerario preestablecido y con sujeción a calendario y horarios prefijados—, y discrecionales —que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario, y su contratación se hace por coche completo—. Se atribuyen expresamente competencias a los municipios en el artículo 6, que establece:

- “1. Los municipios son competentes, con carácter general, para la ordenación, gestión, inspección y sanción del transporte público urbano de viajeros que se lleve a cabo dentro de sus respectivos términos municipales.*
- 2. Las autorizaciones estatales o autonómicas de transporte de mercancías, así como de transporte privado complementario de viajeros, habilitarán también para realizar transporte urbano dentro del ámbito al que las mismas estén referidas. En relación con los referidos transportes, los municipios tendrán competencia sobre los aspectos relativos a su repercusión en la circulación, tráfico urbano, seguridad vial, protección civil y medio ambiente”.*

Se observa que tras el reconocimiento expreso de la competencia municipal en unos términos casi idénticos a los que utilizan otras normas autonómicas, se alude a esferas de actuación competencial de otras Administraciones, pero recalando la competencia municipal sobre circulación, tráfico urbano, etc. Ligado con lo expuesto se encuentra la coordinación, que se establece en los siguientes términos: artículo 8: “*Cuando los servicios urbanos de viajeros afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias las ejercerán los municipios de forma coordinada, según lo que establezcan las normas de la Comunidad Autónoma de Aragón referentes a tráfico autorizado y prohibido y, en su caso, a itinerarios, horarios y tarifas, de manera que no se produzcan agravios comparativos entre usuarios de distintos municipios, ni competencia desleal entre empresas prestatarias de diferentes servicios*”; y el artículo 9 regula las denominadas “áreas de transporte” cuando sea necesaria una coordinación entre varios municipios; coordinación que puede revestir distintas formas (art. 9.2: convenios<sup>81</sup>, entidad pública, etc.), y que se sujeta a la LRRL, como no podía ser de otra forma.

---

81 Hay que notar que el convenio entre Administraciones es un instrumento de cooperación, que no de coordinación; concepto jurídico distinto, ya que la cooperación supone igualdad y voluntariedad entre los sujetos (Administraciones Públicas) que la llevan a cabo, mientras

### 4.2.3.3 Canarias

En esta Comunidad insular se ha aprobado la Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (“BOE” núm. 143, de 15 de junio), que es una extensa y prolija norma que aborda el transporte por carretera y las actividades complementarias. En su Título Primero regula la organización administrativa del transporte conforme a las peculiaridades geográficas y organizativas del sector en este Archipiélago, y distingue a grandes rasgos las competencias de la Comunidad Autónoma (art. 6), de los Cabildos Insulares (art. 7) y de los Ayuntamientos (art. 8). De acuerdo con esta premisa metodológica prevé que a los Ayuntamientos les corresponde las competencias que le atribuya y que propias la legislación de régimen local, las que le deleguen los Cabildos Insulares y, en su caso, la misma Comunidad Autónoma de Canarias, la participación en la delimitación y regulación de zonas de prestación conjunta y áreas sensibles en transporte público en taxis. Aparte de ello también establece el artículo 8.2 de la precitada Ley que los municipios de cada isla participarán en la organización administrativa que haga efectiva la integración insular del transporte público regular de viajeros. Se trata de una clasificación general que concreta poco el alcance de las competencias municipales, por lo que es evidente que habrá que indagar en otros preceptos, como veremos a continuación.

En esta Ley del Archipiélago Canario tiene particular interés la conexión que se le confiere al transporte con la planificación urbanística, y así el artículo 35 dispone que los Planes Generales de Ordenación Municipal *“llevarán aparejados un estudio de la demanda de la movilidad, el tráfico y del transporte público del municipio denominado estudio municipal de movilidad”*; este estudio debe prever medidas específicas para conseguir la continuidad entre los distintos modos de transporte dentro del mismo término municipal, con proposición de medidas para la planificación, la regulación, etc.

Por lo que se refiere expresamente al transporte urbano, el artículo 57 lo define como aquel *“que se desarrolle en núcleos consolidados de población, dentro de un mismo término municipal, así como el que comunique entre sí núcleos poblacionales diferentes situados en el mismo ámbito territorial municipal según se establezca reglamentariamente”*. El municipio asume competencias para la regulación, planificación, administración, financiación y gestión donde se desarrolle el transporte urbano. Con carácter general —prosigue el artículo 57.2 de la referida Ley—, los municipios serán competentes para la gestión, inspección y sanción<sup>82</sup> del transporte público urbano de viajeros que se lleve a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. También serán competentes para la ordenación de los servicios, así como el establecimiento del régimen tarifario con sujeción a la normativa general sobre precios.

La Ley prevé la delegación interadministrativa de competencias a favor de los municipios (arts. 7 y 27, LRBRL y 57.3 de esta norma), la financiación del transporte urbano por otras Administraciones y la integración en el servicio público de transporte insular integrado *“previo acuerdo de las administraciones promotoras con el Cabildo correspondiente”* (art. 57.4).

que la coordinación implica el ejercicio de ciertos poderes directivos por parte del ente coordinador sobre los coordinados. Esta distinción es necesaria, si bien en nuestro Ordenamiento jurídico, por la novedad y el poco arraigo en términos históricos de estos conceptos, a veces se confunden. Véase, en general, R. FERNÁNDEZ MONTALVO, *Relaciones interadministrativas de colaboración y cooperación*, Diputación de Barcelona. Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, p. 21 donde se analizan los conceptos de colaboración, cooperación y coordinación en la LRBRL.

82 Esta competencia para imponer sanciones se prevé concretamente en el artículo 111.2 de la Ley 13/2007, de 17 de mayo.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / el debate

#### 4.2.3.4 Castilla-La Mancha

La Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por carretera en Castilla-La Mancha (vigente hasta el 2 de diciembre de 2012), reguló también esta materia, con un nivel de pormenor destacable cuando prevé la competencia de los Municipios, pues el artículo 7 señala:

*“Corresponde a los municipios, con la asistencia, en su caso, de las Diputaciones Provinciales, el ejercicio de las siguientes funciones:*

- a. *La ordenación y gestión de los transportes públicos de personas que transcurran íntegramente dentro de su término municipal, sin perjuicio de las facultades de coordinación y ordenación general de los transportes públicos de personas que corresponden a la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha en el ámbito de la Comunidad y de las funciones que esta última pueda delegar o encomendar a las entidades locales.*
- b. *La tramitación y otorgamiento de autorizaciones relativas a los servicios de transporte públicos de personas de ámbito municipal, tanto regulares como discrecionales o a la demanda y de uso general o especial, así como el ejercicio de las funciones de control, inspección, vigilancia y sanción relacionadas con los mismos.*
- c. *La creación de la organización administrativa necesaria que haga efectiva la integración regional del transporte público regular de personas viajeras, sin perjuicio de la participación en la misma de otras Administraciones circunscritas al ámbito municipal.*
- d. *La adecuación de las infraestructuras de los transportes que sean de su competencia a las necesidades de los mismos de acuerdo, en su caso, con las previsiones contenidas en los instrumentos de planificación de los transportes que afecten a dichas infraestructuras.*
- e. *La emisión de informe preceptivo en relación con las paradas urbanas de los servicios de transporte interurbano de personas.*
- f. *La colaboración con la Consejería competente en materia de transporte en la inspección y vigilancia de los servicios de transporte interurbano cuando transcurran por zonas urbanas. Las competencias municipales se ejercerán sin perjuicio de lo que dispongan las normas regionales y estatales que regulen dichos transportes.*
- g. *La participación, a través de los medios que se prevean, en la definición de la política general de los transportes y en la planificación de los mismos.*
- h. *En los términos previstos en la Ley 1/1994, de 24 de mayo, de Accesibilidad y Eliminación de Barreras en Castilla La Mancha, velar por la accesibilidad y supresión de barreras en los medios de transporte público”.*

La gestión de los servicios de transporte de ámbito municipal se asume por la Administración autonómica, y los que no preste ésta se llevarán a cabo *“por medio de instrumentos de coordinación y colaboración constituidos al efecto entre los Municipios afectados y la Junta*

de Comunidades de Castilla-La Mancha” (art. 12). La Ley de esta Comunidad prevé un órgano consultivo y de participación (art. 11, el “Consejo Regional de Transportes de Castilla-La Mancha”), así como instrumentos de planificación para la coordinación e integración de los servicios (Planes Coordinados de Servicios<sup>83</sup> y Planes de Movilidad, art. 16).

Destaca de esta norma la mención expresa de la asistencia de las Diputaciones Provinciales, en coherencia por lo demás con lo dispuesto en el artículo 36 LRBRL, algo que otras Leyes de otras Comunidades Autónomas sencillamente no mencionan, así como que toma como punto de referencia para delimitar el transporte el término municipal, y no la clasificación entre suelo urbano y urbanizable. Por otra parte, prevé expresamente la posibilidad de delegar y encomendar funciones a las entidades locales por parte de la Comunidad, así como mecanismos de colaboración y coordinación de cierta entidad (órganos de consulta y participación, informe preceptivo en relación de paradas urbanas de los servicios de transporte interurbano de personas, planes, colaboración en la inspección, etc.). Es sin duda una normativa minuciosa que comprende la gran cantidad de factores que el complejo modelo de distribución de competencias establece.

#### 4.2.3.5 Castilla y León

Así, la Ley 15/2002, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León, tras afirmar en su *Exposición de Motivos* la necesidad de regular esta materia por el vacío normativo que produjo la referida STC 118/1996, de 27 de junio, prevé en su artículo 2 (“Competencias de los Municipios”) lo siguiente:

*“1. Corresponde a los Municipios el ejercicio de las siguientes funciones:*

- a) *La ordenación y gestión de los transportes urbanos de viajeros que transcurran íntegramente dentro de su territorio, sin perjuicio de las facultades de coordinación y ordenación general de los transportes de viajeros que corresponden a la Comunidad de Castilla y León y de las funciones que esta última pueda delegar o encomendar a las entidades locales.*
- b) *La tramitación y otorgamiento de títulos habilitantes relativos a los servicios de transporte urbano de viajeros de su competencia, tanto regulares como discrecionales, así como el ejercicio de las funciones de control, inspección, vigilancia y sanción relacionadas con los mismos.*
- c) *La emisión de informe preceptivo en relación con las paradas urbanas de los servicios de transporte interurbano de viajeros.*

83 La tramitación de los Planes Coordinados de Servicios recuerda mucho el procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes Generales de Ordenación Urbana, y es muy posible que el legislador tuviera como canon este procedimiento, pues, según dispone el artículo 18 de la Ley de Castilla-La Mancha, corresponde a los Municipios elaborar y aprobar los Planes Coordinados de Servicios “que no rebasen el territorio municipal”, pero es la Consejería competente en materia de transportes la que los aprueba definitivamente. Hay, pues, la fase de iniciativa, aprobación inicial, aprobación provisional —que corresponde a los Ayuntamientos— y luego la aprobación definitiva que compete a la Comunidad Autónoma (la Consejería competente en materia de transportes), que es justamente donde se concentra la coordinación. Debe recordarse que, precisamente, en el ámbito del urbanismo la competencia para aprobar definitivamente los planes generales que tienen los órganos de las Comunidades Autónomas es concebida como un caso de coordinación. Vid. STS de 18 de mayo de 1992 y las monografías de J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1993, y de J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, *El control del planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1996, donde se destaca que la aprobación definitiva es un instrumento de coordinación de la discrecionalidad municipal con decisiones superiores —se refiere, de Administraciones superiores—.

d) *La colaboración, en su caso, con la Consejería competente en materia de transporte en la inspección y vigilancia de los servicios de transporte interurbano cuando discurren por zonas urbanas.*

2. *Las competencias municipales se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Castilla y León y del Estado que regulen dichos transportes”.*

Se trata de una competencia propia (art. 7.1, LRBRL) del municipio que se ejerce en su territorio —en realidad, técnicamente, *término municipal* sería más correcto (art. 12.1, LRBRL<sup>84</sup>)—, si bien es cierto que la propia Ley de Castilla y León prevé la posibilidad de delegar y encomendar funciones por parte de la Comunidad Autónoma, en coherencia con lo que ya hemos analizado más atrás (arts. 7.2, 8, 27 y 37, LRBRL). Competencia que, además, se ejerce sobre un concreto ámbito material que define la propia Ley en su artículo 8.1 “*A los efectos de la presente Ley, se consideran servicios de transporte urbano de viajeros los que discurren íntegramente por suelo clasificado como urbano o urbanizable, de conformidad con la normativa urbanística, o estén exclusivamente dedicados a comunicar núcleos de población ubicados en dichas clases de suelo situados dentro de un mismo término municipal*”<sup>85</sup>. La competencia abarca, pues, una pluralidad de funciones, unas de alcance ordenador y ejecutivo<sup>86</sup>, y otras con una menor intensidad (informe preceptivo, pero no vinculante, o colaboración en la inspección y vigilancia)<sup>87</sup>.

#### 4.2.3.6 Cataluña

En esta Comunidad se aprobó desde hace ya bastante tiempo una normativa general sobre el transporte de viajeros. La Ley 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor dispone en su artículo 29 que los municipios ejercerán competencias de planificación, ordenación y gestión de los transportes públicos urbanos de viajeros de conformidad con la legislación de régimen local y lo dispuesto en la propia Ley catalana. Se considera transporte urbano al que discorra íntegramente por suelo urbano o urbanizable dentro del mismo término municipal; lo que supuso que no se acogió el tradicional concepto de núcleo urbano, pero tampoco el de término municipal completo. Por su parte, el Estatuto de Autonomía catalán (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio) prevé en su artículo 84.2.h) que los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre (...) “*la circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal*”. El Tribunal Constitucional, en su polémica Sentencia 31/2010, de 28 de junio (FJ 37), confirmó la constitucionalidad del precepto, con el argu-

84 En efecto, el artículo 12.1, LRBRL dice textualmente: “*El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias*”. Y el artículo 11.2 del mismo cuerpo legal afirma que los elementos del Municipio son *el territorio, la población y la organización*.

85 La *Exposición de Motivos* de esta Ley de Castilla y León aclara que el concepto de lo que debe entenderse como transporte urbano, y dice que se establece “*con arreglo a los criterios establecidos por la mayoría de las Comunidades Autónomas en el sentido de considerar como urbanos los transportes que transcurren por suelos urbanísticamente clasificados como urbanos o urbanizables o bien aquéllos que unen núcleos de suelo con dicha clasificación*”. Obsérvese que no se usa, pues, el concepto de “casco urbano”, mucho más deficiente y problemático, como hemos advertido ya al estudiar la evolución histórica.

86 El artículo 14.1 de la referida Ley destaca que los “*Ayuntamientos podrán otorgar autorizaciones habilitantes para realizar transporte discrecional de viajeros con carácter exclusivamente urbano*”.

87 Podemos destacar que los Municipios tienen competencia para dictar Ordenanzas en materia de transporte urbano de viajeros (art. 49, LRBRL, y disposición adicional tercera de la Ley 15/2002), para el otorgamiento de licencias —como la de autotaxi— (art. 24, Ley 15/2002), para ejercer funciones de inspección (art. 36) y de sanción (art. 50), etc. Para desarrollar dichas competencias ejercen, como es natural, las potestades que el Ordenamiento les reconoce como Administraciones Públicas de carácter territorial (cfr. art. 4.1, LRBRL).

mento de que la falta de una expresa mención en el precepto estatutario de la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE *“ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal”*.

#### 4.2.3.7 Galicia

En esta Comunidad Autónoma se ha acogido un concepto de transporte urbano parecido al que manejaba la LOTT. La Ley 6/1996, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carretera de Galicia (“BOE”, núm. 203, de 22 de agosto de 1996), destaca en su *Exposición de Motivos* que *“la presente Ley asume implícitamente el principio general contenido en la Ley estatal 16/1987, de ordenación de los transportes terrestres: Principio de competencia local en cuanto a la gestión y ordenación de los servicios urbanos, entendiéndose por tales los que discurren íntegramente por suelo urbano y urbanizable, o los que estén dedicados de forma exclusiva a comunicar entre sí núcleos urbanos distintos dentro de un mismo término municipal”*; concepto que vuelve a reiterar en su artículo 2.i), dedicado a las definiciones, que dispone: *“Transporte urbano: Aquél que discurre íntegramente por suelo urbano o urbanizable, definido de conformidad con la legislación urbanística de Galicia, o esté dedicado de forma exclusiva a comunicar entre sí núcleos urbanos distintos dentro de un mismo término municipal”*.

Esta Ley gallega, sin duda teniendo como punto de referencia el mapa municipal propio de esta Comunidad Autónoma, distingue, con base a lo preceptuado en el artículo 26.1.d), LR-BRL los municipios de más de 50.000 habitantes de aquellos otros que no alcancen esa cifra de población de derecho. Lo hace para articular la coordinación, otorgando más capacidad a los municipios de más de 50.000 habitantes. La *Exposición de Motivos* de la precitada norma, después de justificar la elección de los medios o formas de coordinación en orden a la eficacia<sup>88</sup>, señala:

*“A la hora de determinar los instrumentos y alcance de la coordinación se parte de una distinción elemental entre municipios de más o menos 50.000 habitantes; los primeros están obligados, de acuerdo con el artículo 26.1.d) de la Ley estatal 7/1985, a prestar servicios públicos de transporte colectivo urbano, obligación ésta que no existe para los municipios de menos de 50.000 habitantes. Allí en donde hay obligación legal de prestación de servicios de transporte público se reconoce también un mayor grado de autonomía local, lo que determinará, consecuentemente, que las facultades de coordinación de la Xunta sean más limitadas. Más extenso será el poder de coordinación, en cambio, en los supuestos en que la Ley no impuso directamente la obligación de prestación de servicios de transporte”*.

Y esta coordinación, que la Ley gallega regula tomando como fundamento el artículo 59.1 y 2 LR-BRL, se pone en marcha cuando un Ayuntamiento o la Xunta de Galicia acuerden la iniciación de un expediente de nuevo establecimiento o ampliación de servicios de transporte

88 Dice textualmente que se ha *“preferido, siguiendo lo dispuesto en el artículo 114.2 (...), la coordinación a través de un único procedimiento dentro del cual ejercen competencias, mediante propuesta, informe o resolución, tanto de la Junta como los distintos ayuntamientos, dando cabida en este procedimiento, también, a los órganos estatales con competencias concurrentes sobre la misma materia”*. Y ello lo hace invocando la eficacia administrativa. Por eso descarta otras fórmulas de colaboración — que, como ya se ha indicado, es dogmáticamente distinta a la coordinación, algo que la Ley no aclara suficientemente — de naturaleza convencional, *“por sus probadas dificultades para la exigibilidad de su cumplimiento”*, así como los consorcios o las entidades metropolitanas, para evitar el incremento de la burocracia.

público urbanos o interurbanos. Cuando la población de derecho sea inferior a 50.000 habitantes, el Ayuntamiento elabora un informe preceptivo y vinculante sobre el itinerario en núcleo urbano y las paradas urbanas del servicio interurbano ampliado (*Exposición de Motivos*, y art. 4), y resolverá definitivamente la Consellería competente. Pero en aquellos casos de municipios con más de 50.000 habitantes la coordinación se hará a través de los planes de explotación, que parten de la iniciativa municipal (art. 6), pero que se aprueban definitivamente por la Consellería competente por razón de la materia (art. 12). Esta aprobación, según aclara la *Exposición de Motivos*, para ser compatible con la autonomía local, “sólo puede denegarse por causas tasadas: Defectos en la tramitación del plan de explotación, incompatibilidad del plan con las normas locales, autonómicas o estatales mencionadas más arriba, vulneración del equilibrio financiero de las concesiones o sacrificio desproporcionado del interés económico de los titulares de autorizaciones de transporte regular de uso especial”. Es obvio, por tanto, que esa denegación debe estar motivada adecuadamente, y puede ser impugnada ante los Tribunales del orden contencioso-administrativo.

En conclusión, la Ley gallega que analizamos parte de la base del concepto de suelo urbano y urbanizable, y regula con cierto detalle la coordinación del transporte urbano con el interurbano, lo que es explicable en una Comunidad Autónoma como la gallega, en la que el predominio de pequeños municipios es evidente, con lo que el papel de la Xunta de Galicia debe ser esencial para satisfacer las necesidades de transporte colectivo de viajeros de los ciudadanos gallegos.

#### 4.2.3.8 La Rioja

En esta región se han aprobado dos Leyes. La Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del transporte urbano por carretera de La Rioja, y la Ley 8/2006, de 18 de octubre, de transporte interurbano por carretera. La *Exposición de Motivos* de la primera Ley dice que es preciso aprobar esta norma para hacer frente a las lagunas existentes sobre el sector, y que se “*extiende las competencias municipales sobre los transportes públicos de pasajeros que transcurran íntegramente por los respectivos términos municipales eliminando las limitaciones existentes en la anterior legislación*”; lo que quiere decir que no se utiliza el criterio de casco urbano sino el de término municipal para establecer el alcance de la competencia de los municipios. Por otra parte, la misma *Exposición* destaca que “*la competencia municipal se extiende tanto a las diversas clases de transporte regulares como a los discrecionales aunque es evidente que en el ámbito municipal tienen una importancia secundaria determinados servicios regulares, como los especiales o los de carácter temporal, y los transportes discrecionales en vehículos de más de nueve plazas son casi inexistentes*”. El artículo 4 refleja estos propósitos, ya que dispone:

“1 Los municipios son competentes para la ordenación normativa, gestión, inspección y sanción del transportes público de viajeros que se lleve a cabo íntegramente dentro de sus respectivos términos municipales.

2. El transporte público de viajeros comprende las siguientes modalidades:

- a) El transporte público regular, permanente y temporal, de uso general y especial.
- b) El transporte público discrecional de viajeros en vehículos de diez o más plazas.

c) *El transporte público en vehículos autotaxis.*

3. *En los términos establecidos en la legislación estatal y autonómica, los municipios podrán establecer y gestionar Estaciones de viajeros, destinadas a concentrar las salidas y llegadas al núcleo de población de los vehículos de transporte público (...)*”.

Por tanto, se trata de una competencia que se manifiesta en distintas funciones, como acontece en otras Leyes: ordenación normativa, gestión, inspección y sanción<sup>89</sup>. Y asimismo, como se establece en otras normas autonómicas sobre el sector se regula con algún detalle tanto la cooperación entre Administraciones (art. 5) como la coordinación (art. 6), con previsión expresa de la posibilidad de crear entidades públicas en las que participen los distintos municipios o entidades afectadas, o la necesaria coordinación por parte de la Comunidad Autónoma “cuando los servicios de transporte municipal afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales”. En este sentido, la Ley 8/2006, ya referida, recoge también la coordinación entre la Administración autonómica y la local (art. 5), y prevé los Planes de Movilidad para organizar el conjunto de servicios en áreas urbanas y zonas en las que se considere necesario garantizar una oferta adecuada de transporte mediante la integración y coordinación de servicios de transporte; estos planes tienen un contenido —cfr. art. 7, Ley 8/2006<sup>90</sup>—, que, en sustancia, responde a lo que prevé todo instrumento de planificación, esto es, un diagnóstico de la situación, un pronóstico, unos objetivos y orden de prioridades, y unas medidas para alcanzar —o tratar de lograr— esos objetivos. Prevé esta Ley riojana los Planes de Movilidad de ámbito intermunicipal, que se aprueban definitivamente por el Consejo de Gobierno de La Rioja (art. 8), y los Planes de Movilidad de ámbito intramunicipal, que se aprobarán por los Plenos de las Corporaciones (art. 8.2).

Importante resulta también a estos efectos lo que dispone el artículo 8 (“Órganos de gestión”), que permite que la Comunidad Autónoma de La Rioja ejerza sus competencias sobre transporte interurbano de forma exclusiva o bien de otras formas, mediante las entidades y fórmulas de colaboración previstas en la legislación vigente en materia de régimen jurídico y procedimiento administrativo. También se reconocen las llamadas “concesiones zonales” (art. 33) que comprenderán todos los servicios regulares permanentes o temporales y de usos general o especial que hayan de prestarse en una determinada zona. Estas concesiones deberán ajustarse a un plan de explotación (art. 34).

En consecuencia, se trata de una normativa que sigue los criterios ya vistos en otras Leyes autonómicas en las que se trata de conjugar armónicamente las competencias sobre el transporte urbano y el interurbano a través de los instrumentos y mecanismos de cooperación y coordinación.

#### 4.2.3.9 Madrid

Esta Comunidad dictó la Ley 20/1998, de 27 de noviembre, de Ordenación y Coordinación de los Transportes Urbanos de la Comunidad de Madrid, la cual se presenta como una norma que pretende completar el vacío normativo que originó la STC 118/1996, de 27 de

89 En otros apartados de la Ley, en coherencia con esta atribución competencial, se desarrolla más cómo actúan estas funciones; así en el artículo 32 para el ejercicio de la inspección, en el artículo 42, para determinar la competencia sancionadora, etc.

90 Señala este precepto que deben contener, entre otras cosas, el ámbito territorial, el análisis de la demanda y de la oferta, las medidas para mejorar y garantizar la coordinación, etc.

junio y conferir seguridad jurídica a los distintos actores que intervienen en el transporte. Debe destacarse, por otro lado, que en esta Autonomía la cooperación y la participación se articula a través del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid; organismo de gran relevancia para este sector.

En cuanto a la competencia municipal se dispone en el artículo 4 (“Órganos competentes”), que:

- “1. Los municipios son competentes, con carácter general, para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros que se lleven a cabo dentro de sus respectivos términos municipales. A estos efectos se consideran servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente por suelo urbano, definido por la legislación urbanística, así como los que estén exclusivamente dedicados a comunicar entre sí núcleos urbanos diferentes situados dentro de un mismo término municipal.*
- 2. No obstante la regla general expuesta en el apartado anterior, la Comunidad de Madrid podrá extender la consideración de transporte urbano a servicios distintos a los expresados en el punto anterior, siempre que los mismos se presten íntegramente dentro del correspondiente término municipal.*
- 3. Cuando los servicios a los que se refiere el apartado 1 del presente artículo afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes Ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las de las entidades de ámbito superior, según lo que, en su caso, establezcan las correspondientes normas de la Comunidad de Madrid.*
- 4. Las competencias municipales sobre los transportes de viajeros se ejercerán con sujeción a lo dispuesto en las normas de la Comunidad de Madrid y del Estado que regulan dichos transportes”.*

Este precepto es parecido a otros que regulan en otras Comunidades Autónomas este sector, pero obsérvese que circunscribe el ámbito al “suelo urbano” definido en la legislación urbanística. No alude, por consiguiente, al suelo urbanizable. Además, la competencia del municipio se extiende a la ordenación, gestión, inspección y sanción, con funciones relativas a la aprobación de Ordenanzas (cfr. art. 6.1), el otorgamiento de autorizaciones habilitantes (art. 8.3, y 9), la fijación de tarifas (art. 13.1), y el ejercicio de las potestades de inspección y, en su caso, de sanción (art. 17).

Es reseñable la necesidad de coordinación cuando se afecte a intereses supramunicipales, en coherencia con lo que dice la LRBR (art. 10); coordinación que encuentra cauce a través del Consorcio Regional de Transportes, al igual que acontece en otras Comunidades Autónomas.

#### 4.2.3.10 Navarra

La Ley Foral 7/1998, de 1 de junio, reguladora del Transporte Público Urbano por Carretera, comienza por enfatizar en su *Exposición de Motivos* el respeto que tiene el concepto de transporte urbano con relación a las competencias de las entidades locales, *“aunque con ello —dice—, se aparte de otros antecedentes normativos”*. El artículo 2 se pronuncia en

términos parecidos a los que usan otras Leyes autonómicas cuando establece. “*Los municipios son competentes con carácter general para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios urbanos de transporte público de viajeros. A estos efectos se consideran servicios urbanos aquellos que discurran íntegramente dentro del respectivo término municipal*”<sup>91</sup>. Por consiguiente, tienen funciones para dictar Ordenanzas sobre este tipo de transporte, otorgar licencias (art. 20, por ejemplo) o imponer sanciones (art. 31)<sup>92</sup>. Es reseñable que el artículo 3 les atribuye la función de proponer<sup>93</sup> el régimen tarifario aplicable al órgano competente en materia de precios de la Administración de la Comunidad Foral. Por lo demás, para aquel transporte que sobrepase el ámbito del término municipal, la Administración autonómica podrá establecer un régimen específico que asegure la existencia de un sistema armónico de transporte, que puede suponer incluso la creación de una entidad pública (es el término que usa la Ley Foral, art. 5), algo que como se verá más adelante se ha convertido en regla común para articular la cooperación y la coordinación interadministrativa.

En este contexto se dice en el artículo 21 que en las zonas en las que exista interacción o influencia recíproca entre los servicios de transporte de varios municipios, de forma tal que la adecuada ordenación de tales servicios trascienda el interés de cada uno de los mismos, la Administración de la Comunidad Foral podrá establecer Áreas Territoriales de Prestación Conjunta en las que los vehículos debidamente autorizados estarán facultados para la prestación de cualquier servicio, ya tenga carácter urbano o interurbano, que se realice íntegramente dentro de dichas áreas. Para el establecimiento de Áreas Territoriales de Prestación Conjunta se precisará del informe favorable de, al menos, las dos terceras partes de los municipios que se proponga incluir en las mismas.

En resumen, junto a la atribución a los municipios de las competencias sobre el transporte urbano estricto se articula la coordinación del que supere el ámbito del término municipal.

#### 4.2.3.11 País Vasco

En esta Comunidad se ha aprobado la Ley 4/2004, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por carretera (“BOE, núm. 279, de 19 de noviembre de 2011), la cual concibe al transporte público de viajeros como un “*sector estratégico y básico para el desarrollo y cohesión social, económica y territorial de la Comunidad Autónoma y destinado a satisfacer las necesidades globales de movilidad de la población, todo ello bajo el prisma del desarrollo sostenible*” (cfr. *Exposición de Motivos* de la Ley). El objeto de la Ley es la regulación del transporte de viajeros urbano y del interurbano (art. 1.1), y define al transporte urbano en función de su radio de acción en los siguientes términos: “*Son urbanos los que transcurren íntegramente dentro del mismo término municipal, teniendo el resto de los transportes la consideración de transporte interurbano*” (art. 2.2).

91 El artículo 7.1 de la Ley Foral establece: “*Los transportes públicos regulares permanentes de uso general de viajeros tienen el carácter de servicios públicos de titularidad municipal, teniendo igual derecho a su utilización todos los ciudadanos que reúnan los requisitos que en cada caso se establezcan*”.

92 El artículo 31.2, último inciso, de esta Ley, dispone: “*Las competencias municipales en relación con el transporte de mercancías y el privado complementario de viajeros se circunscribirán a los aspectos relativos a su repercusión en la circulación y tráfico urbano*”.

93 Obsérvese que alude a proponer, que no establecer. El alcance de esta función es, pues, muy limitado. Artículo 3.1: “*El régimen tarifario aplicable a los servicios de transporte público urbano de viajeros se propondrá por los municipios, previa audiencia de las asociaciones representativas de los titulares de las autorizaciones y de los consumidores y usuarios, al órgano competente en materia de precios de la Administración de la Comunidad Foral*”.

El artículo 4 relativo al “régimen competencial”, después de establecer que son las Diputaciones Forales las que otorgarán las autorizaciones administrativas para el transporte interurbano, así como su inspección directa, dispone por lo que concierne a los Ayuntamientos:

*“3. Los ayuntamientos son competentes, dentro del ámbito del transporte urbano, para la ordenación, gestión, inspección y sanción de los servicios de transporte público de viajeros, otorgamiento de los correspondientes títulos habilitantes y fijación del régimen tarifario con sujeción a lo dispuesto en la legislación aplicable al respecto. Igualmente, ostentarán las competencias que se establecen en el capítulo IX, en relación con las estaciones de viajeros”.*

Además, el artículo 41 que está dedicado al régimen jurídico del transporte urbano prevé, como ocurre con otras normas de otras Comunidades Autónomas, la necesidad de coordinación *“Cuando los servicios urbanos de transporte de viajeros afecten a intereses que trasciendan los puramente municipales, las competencias de los correspondientes ayuntamientos se ejercerán de forma coordinada con las de las entidades de ámbito superior”* (art. 41.2).

Y el artículo 45 prevé la iniciativa para el establecimiento de las estaciones de los ayuntamientos, que la ejercerá bien de oficio o a instancia de parte<sup>94</sup>.

En suma, varios son las conclusiones que se extraen de la regulación de la Ley vasca. En primer lugar, y de forma singular, entiende como transporte público urbano a todo el que discurre por el término municipal. Obsérvese que no circunscribe dicho transporte al suelo urbano y urbanizable, o suelo exclusivamente urbano. En segundo término, la competencia comprende un conjunto de funciones sobre ordenación (ordenanzas) gestión (otorgamiento de títulos administrativos), fijación de tarifas (art. 48.2), inspección (art. 50.1), y sanción (art. 60), con la referida mención para el establecimiento de las estaciones (art. 45).

Es un régimen con notas características propias<sup>95</sup> que prescinde, por tanto, de la clasificación del suelo —urbano, urbanizable y no urbanizable— que establece ordinariamente la legislación urbanística de otras Comunidades Autónomas; esto, estrictamente considerado, es un exceso, pues es bien sabido que dentro de un término municipal no todo el suelo es urbano. No hay, entonces, una identificación entre transporte “urbano” y suelo “urbano”.

#### 4.2.3.12 Comunidad Valenciana

En esta región se han aprobado varias normas de relevancia para el transporte urbano<sup>96</sup> que han tratado de canalizar la coordinación y la colaboración de los transportes. Emble-

94 El artículo 45.2 de esta Ley vasca establece, asimismo: *“La construcción y explotación de las estaciones se realizará normalmente por los ayuntamientos a través de gestión indirecta mediante concesión administrativa otorgada por concurso a entidades o empresas interesadas en la misma, siguiendo criterios y reglas que se determinarán reglamentariamente (...)”.*

95 El País Vasco tiene singularidades muy marcadas en materia de régimen local que hunden sus raíces en la misma historia de esa Comunidad. Véase, por ejemplo, la disposición adicional primera de la CE, así como la disposición adicional segunda de la LRRL. Para un análisis teórico de estas singularidades puede consultarse, entre otros, S. MUÑOZ MACHADO, *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XVIII al siglo XX)*, Iustel, Madrid, 1ª ed. 2006, pp. 238 y ss. También, T. R. FERNÁNDEZ, “Los derechos históricos y la Ley de Régimen Local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 12, 1985, pp. 59-79.

96 Así, por ejemplo, la Ley 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano de Valencia, o la más cercana en el tiempo Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de constitución de la Entidad Pública del Transporte Metropolitano de Valencia —vigente hasta el 24 de mayo de 2013—. la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de la Generalitat de medidas de reestructuración y racionalización del sector público

mática resulta la Ley 1/1991, de 14 de febrero, de ordenación del transporte metropolitano de Valencia, que estableció el llamado “Plan de Transporte Metropolitano” que *organizó los transportes públicos de viajeros* (art. 1.2)<sup>97</sup>. Más recientemente, debe destacarse la Ley 6/2011, de 1 de abril, de la Generalitat, de Movilidad de la Comunidad Valenciana, cuyo artículo 3, referido a la competencia administrativa, prevé que de acuerdo con lo establecido en la propia Ley, y en la legislación aplicable en materia de régimen local, corresponde a la Administración local:

- a) la promoción de patrones equilibrados de movilidad urbana, en especial con relación a los desplazamientos a pie y en otros medios no motorizados;
- b) la planificación, ejecución y mantenimiento de las infraestructuras de transporte urbano, de acuerdo con lo previsto al respecto en la misma Ley y en la legislación urbanística y de régimen local, y
- c) la provisión de los servicios de transporte público dentro de los núcleos urbanos<sup>98</sup>.

Ahora bien, luego el artículo 22 de esta Ley acoge, como otras Leyes autonómicas sobre este sector, el concepto de término municipal, puesto que dispone que los Ayuntamientos son las autoridades de transporte competentes en la provisión de servicios público de transportes “dentro de sus términos municipales”, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local, lo previsto en la misma Ley valenciana, la normativa que la desarrolle y los instrumentos de coordinación que de acuerdo con dicha normativa se establezcan para asegurar la integración del transporte. Por ello en la Ley se establece que los Ayuntamientos tienen competencia para formular los Planes Municipales de Movilidad (art. 10), ejercer funciones en materia del servicio de taxis, cuando los municipios tengan una población de más de 20.000 habitantes no integrados en áreas de prestación conjunta (art. 44.4), para inspeccionar (art. 93) o para imponer sanciones después del correspondiente procedimiento sancionador (art. 107.3, que la atribuye, incluso, a un concreto órgano del Ayuntamiento: el Alcalde). Se trata de unas competencias municipales que se desarrollan en un marco en el cual la coordinación se impone por su propia naturaleza (art. 73, que prevé distintos informes), ya que la Comunidad Autónoma asume una posición muy relevante en todo el sector del transporte y la movilidad<sup>99</sup>, prueba de lo cual es que un servicio que tra-

---

empresarial y fundacional suprimió la “Agencia Valenciana de Movilidad Metropolitana” como consecuencia de la puesta en práctica de políticas de reajuste y restricción del gasto público.

- 97 En el *Preámbulo* de esta Ley de 1991 ya se hacía referencia a las múltiples estructuras administrativas, y se evitó la “creación de una nueva Administración Pública de tipo consorcial, ya que en definitiva la imagen de autoridad unitaria que este modelo persigue puede verse alcanzada igualmente mediante el encuentro de las Administraciones titulares de los servicios en una Comisión “ad hoc”, en la que la actuación mancomunada de las mismas da lugar al “Plan de Transporte Metropolitano”.
- 98 Obsérvese cómo la Ley de esta Comunidad usa el concepto de “núcleos urbanos”, distinto del de término municipal o a la clasificación entre suelo urbano y urbanizable, que es tradicional en nuestro Derecho Urbanístico.
- 99 El artículo 3.1 de esta Ley es elocuente: “Corresponde a la Generalitat:
  - a) La potestad normativa en relación con la movilidad de las personas, de los servicios de transporte público y de sus infraestructuras dentro de la Comunitat Valenciana.
  - b) La planificación, ejecución y mantenimiento de las infraestructuras de transporte interurbano, salvo aquellas que sean de interés general del Estado.
  - c) La provisión de los servicios de transporte público interurbano de viajeros dentro de la Comunitat Valenciana.
  - d) La potestad inspectora y sancionadora en relación con sus competencias”.

dicionalmente ha estado residiendo en los Ayuntamientos, como el del taxi, ahora tiene un alcance autonómico<sup>100</sup> (art. 44).

Es destacable, en congruencia con la creciente preocupación por la contaminación atmosférica, las aglomeraciones y otros problemas que conlleva el uso mayoritario del automóvil privado, la opción por potenciar la movilidad a pie y por medio de la bicicleta<sup>101</sup>. Y en este nuevo escenario se insertan los llamados “Planes de Movilidad”, entre los cuales deben mencionarse los Planes Municipales de Movilidad, que, como todo instrumento de planificación, deberá proceder al diagnóstico de la situación, el pronóstico de la evolución de la materia, la fijación de unos objetivos y la implantación de las medidas adecuadas para alcanzar tales objetivos.

El artículo 10 de la Ley valenciana dice:

- “1. Los planes municipales de movilidad incluirán un análisis de los parámetros esenciales que definen la movilidad en el momento en que se formulen, los objetivos en relación con su evolución a medio y largo plazo y aquellas determinaciones necesarias para alcanzar dichos objetivos.*
- 2. La definición de parámetros y objetivos señalados en el punto anterior se acompañará de los indicadores que se estimen pertinentes en relación con el volumen total de desplazamiento y su reparto modal, y los niveles asociados de consumos energéticos, ocupación del espacio público, ruido y emisiones atmosféricas, particularizando las de efecto invernadero. La evolución de estos últimos parámetros tenderá a su reducción progresiva de acuerdo con los ritmos y límites que reglamentariamente se establezcan en relación con el desarrollo de las políticas energéticas y ambientales.*
- 3. Las determinaciones de los planes de movilidad se extenderán al diseño y dimensionamiento de las redes viarias y de transporte público, a las infraestructuras específicas para peatones y ciclistas, a las condiciones de seguridad y eficacia para la circulación peatonal y ciclista, al sistema de estacionamiento y a los aspectos de la ordenación urbana relevantes a la hora de determinar aspectos cuantitativos y cualitativos de la demanda de transporte, tales como las densidades urbanísticas, la integración de usos, la localización de servicios y otros usos atractores de transporte, y otros semejantes.*
- 4. Los municipios de más de 20.000 habitantes o aquellos que tengan una capacidad residencial equivalente formularán un plan municipal de movilidad en el plazo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta ley.*

---

100 Así se dice textualmente en el *Preámbulo* de la Ley 6/ 011, de 1 de abril: “(...) hoy en día la operación del servicio de taxi no se comprende si se ciñe a un solo término, ya sea metropolitano o rural. Conviene por lo tanto regular tal servicio como autonómico, con independencia de las excepciones que se plantean de cara a articular una adecuada transición desde la situación actual (...)”.

101 Tanto en el *Preámbulo* de la Ley como en su mismo articulado se destaca específicamente esta opción en virtud de la que la movilidad a pie y en bicicleta tenga un papel relevante. “En pocas palabras —refiere el susodicho *Preámbulo*—, se trata de avanzar hacia un patrón más equilibrado de movilidad en el que los desplazamientos a pie y en bicicleta y el transporte público tengan un papel cada vez más relevante tanto en el corazón de los espacios metropolitanos como en los ámbitos cada vez más amplios a los que se extiende la movilidad cotidiana” Los artículos 5 (desplazamientos a pie y en bicicleta), 6 (fomento de los desplazamientos peatonales), 7 (actuaciones específicas en relación con el uso de la bicicleta) y 8 (estacionamientos de bicicletas) son reveladores de la trascendencia que tiene esta opción para el legislador.

En concreto, no sólo se alude a la necesidad de promover la creación de sistemas públicos de alquiler de bicicletas (art. 7.4), sino que los edificios de uso residencial de nueva creación deberán contemplar emplazamientos específicos, seguros y resguardados, para un número de bicicletas al menos igual al doble del número de viviendas, en una ubicación que permita el acceso cómodo y fácil desde la red viaria (art. 8.1).

5. *Procederá igualmente en dichos municipios la redacción de un plan municipal de movilidad o la revisión del existente con motivo de la formulación o revisión del Plan General, o cuando se introduzcan en él modificaciones relevantes en relación con la demanda de desplazamientos en los términos que reglamentariamente se establezcan. Dicha obligación se extenderá igualmente a los municipios de población inferior a los 20.000 habitantes en aquellos casos en que el instrumento urbanístico correspondiente prevea alcanzar dicha capacidad residencial o crecimientos superiores al 50% de las unidades residenciales, o del suelo para actividades productivas.*
6. *En el supuesto previsto en el punto anterior, los planes de movilidad se formularán conjuntamente con el instrumento urbanístico al que acompañen, correspondiendo su aprobación definitiva al órgano competente en relación con dicho instrumento, previo informe favorable de la Consellería competente en materia de transportes.*
7. *Los planes municipales de movilidad serán sometidos a información pública en los términos que reglamentariamente se establezcan, de conformidad, en cualquier caso, con lo establecido en la Ley 11/2008, de 3 de julio, de la Generalitat, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, y en su normativa de desarrollo. Tras su aprobación serán públicos y la administración que los promueva asegurará su publicidad mediante procedimientos telemáticos. Igualmente establecerá un sistema de seguimiento de sus indicadores, procediendo a la revisión del plan en caso de que se adviertan desviaciones significativas sobre tales previsiones, cuando proceda reformular los objetivos iniciales o con motivo de cualquier otra circunstancia que altere significativamente el patrón de movilidad.*
8. *Los ayuntamientos tendrán la obligación de redactar planes de movilidad en aquellos ámbitos concretos de su término municipal con una problemática de movilidad específica tales como centros históricos, zonas de concentración terciaria, estadios deportivos, zonas comerciales, de turismo y de ocio nocturno, zonas de elevados flujos de compradores o visitantes, zonas acústicamente saturadas y otras zonas con usos determinados como transporte, carga y descarga de mercancías.*
9. *Las acciones municipales en relación tanto con la movilidad como con los restantes elementos que la condicionen se ceñirán a la estrategia marcada en los correspondientes planes. Anualmente el ayuntamiento elaborará y hará público un informe sobre el grado de avance de las actuaciones en él previstas y sobre la programación para el siguiente ejercicio”*

Se observa pues el detalle de carácter casi reglamentario con el que se regula este tipo de plan y su relación con la planificación urbanística. Todo ello supone el realce de las funciones de los municipios en una materia particularmente compleja por concitarse en la misma varios títulos competenciales (urbanismo, transportes, etc.).

d) algunas conclusiones sobre esta indagación jurídica:

De lo establecido por las distintas leyes autonómicas analizadas, sin ánimo exhaustivo, se pueden extraer algunas conclusiones como:

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

- i) aunque en una etapa inicial, y probablemente por influencia de lo establecido en la LOTT, se acogió por el legislador sectorial autonómico el punto de referencia del suelo urbano y urbanizable para determinar la competencia sobre el transporte urbano, luego se han escogido otros conceptos más extensos como el de término municipal; esto sin duda extiende el alcance de la materia, ya que el término municipal es el territorio de todo el municipio (art. 12, LRBRL), y como es lógico puede estar clasificado no solo como suelo urbano y urbanizable, sino también como suelo rústico. Este cambio, por consiguiente, no es inocuo, sino que tiene repercusiones evidentes;
- ii) debido a lo anterior, se puede también inferir que no hay un criterio uniforme para determinar el concepto, y, por ende, para señalar el alcance de la competencia;
- iii) se observa una preocupación del legislador autonómico por la coordinación y la colaboración, si bien es verdad que debido a la naturaleza del sector del transporte, que tiene su justificación en satisfacer las necesidades y aspiraciones de los colectivos locales y regionales, la coordinación tiene una mayor relevancia en orden a asegurar la correcta prestación de los servicios de transporte urbano e interurbano. En este extremo son destacables los distintos informes que se imponen, así como los diferentes planes que se regulan para articular la coordinación y lograr, por tanto, una adecuada prestación del servicio, y
- iv) el sector del transporte está asediado y condicionado por otros sectores, que se han ido sustantivando con el tiempo como consecuencia no solo de las nuevas circunstancias de las aglomeraciones urbanas, sino también de la decidida tutela por parte del Ordenamiento jurídico de determinados valores como el medio ambiente, la eliminación de las barreras arquitectónicas o la protección de la calidad de vida. En este apartado es de inexcusable cita la política impulsada por la Unión Europea en orden a procurar ciudades más habitables donde los automóviles privados no sean los únicos que condicionen el devenir del transporte. Hoy preocupa —y mucho— la movilidad, y se fomenta el uso de la bicicleta y la protección del caminante como alternativa a una situación que requiere una enérgica rectificación (la masificación absolutamente irracional e insana del automóvil privado). En este aspecto la legislación valenciana tiene un papel relevante.

## 5 Una cuestión complementaria: la coordinación<sup>102</sup> y la proliferación de las denominadas “autoridades del transporte público”

Una cuestión particularmente importante para el adecuado ejercicio de las competencias públicas sobre transporte, y, en especial, de las que desarrollan los Ayuntamientos sobre el transporte público de viajeros es la coordinación y conexión entre transporte urbano y transporte interurbano. El artículo 10.2, LRBRL permite la aplicación de esta técnica organizativa respecto de las actividades o servicios locales “*que trasciendan el interés propio de*

---

<sup>102</sup> Véase, J.J. SUAY RINCÓN, “La competencia de coordinación”, en el vol. colectivo, *La provincia en el sistema constitucional*, Diputación de Barcelona - Civitas, Madrid, 1991, pp. 169-197. En este trabajo se pueden encontrar las distintas posiciones doctrinales y las respuestas del Derecho Positivo sobre esta técnica administrativa.

*las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de éstas*". Se trata de una materia compleja determinada por múltiples factores; unos de naturaleza institucional, organizativa y competencial, y otros de carácter coyuntural, y variable, por tanto, en el tiempo y en el espacio, como sucede con los procedimientos de colonización interior, la mayor o menor importancia de determinados sectores económicos (turismo, etc.), los flujos migratorios, etc. Centrándonos en el problema de la coordinación administrativa, hemos advertido cómo la legislación autonómica utiliza distintas fórmulas, unas de carácter orgánico (creación de consorcios, entidades de distintos tipo, etc.) y otras de índole formal o funcional (convenios, planes, programas)<sup>103</sup>. Todas ellas tratan de responder al problema de la prestación adecuada, eficiente y eficaz de este importante servicio; pero todas ellas, asimismo, con importantes inconsistencia debido a una regulación no muy clara, así como a una tensión permanente como resultado del intrincado marco competencial en el cual tanto las Comunidades Autónomas como las Entidades locales ejercen sus competencias, en ocasiones, de forma inadecuada por excesivamente unidireccional, esto es, entendiendo que sus competencias son "suyas" y "solo suyas" y eludiendo la cercanía, la colaboración y el necesario respeto a las fórmulas de coordinación apuntadas e incumpliendo, por tanto, el principio de lealtad institucional y sus lógicas consecuencias, previstas en el artículo 4, LRJAP y PAC.

Por supuesto que éste no es el lugar para tratar extensamente las distintas fórmulas de coordinación (cfr. arts. 10.2 y 57, LRBRL), que ofrecen sin duda mucho interés jurídico. Basta con resaltar que una cosa es la cooperación —que se desenvuelve en un plano de voluntariedad e igualdad— y otra es la coordinación, que si bien no es equiparable a la jerarquía administrativa, se desarrolla en otro plano en el que el ente coordinador tiene ciertos poderes directivos (STC 214/1989, entre otras). Ahora bien, en un sector económico de la importancia del transporte, que mueve, como ya hemos dicho, miles de millones de euros al año, la cuestión es todavía más complicada, porque es necesario dar intervención a la iniciativa privada, que no solamente aporta una perspectiva propia, complementaria y distinta a la estrictamente pública que ofrecen las Administraciones, sino que gestiona un gran número de medios de transporte. Por eso tanto en el ámbito internacional<sup>104</sup> —y, en particular, en el europeo (Berlín, Ámsterdam, Atenas, Glasgow, Leeds, Liverpool, etc.)<sup>105</sup>— como en el ámbito nacional se va imponiendo la noción de "Autoridad del Transporte Público" como un concepto nuevo de gobernanza del sector que se aleja un tanto de los viejos cánones formalistas de relación vertical y jerárquica<sup>106</sup>. En esta dirección los profesores Pablo MARTÍN URBANO, Aurora RUIZ RÚA y Juan Ignacio SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, en su trabajo "El sistema de transporte público en España: una perspectiva interregional"<sup>107</sup>, afirman que "el propósito de actuación de las ATP es gestionar la movilidad metropolitana a partir de otras bases: mediante la negociación y el diálogo entre instituciones públicas no

103 Se prevén asimismo las Áreas de prestación conjunta (cfr., por ejemplo, art. 27 de la Ley 8/2005, de 30 de junio, reguladora del transporte urbano por carretera de La Rioja) y las *concesiones zonales* (art. 33 de la Ley 8/2006, de 18 de octubre, de transporte interurbano por carretera de La Rioja), que son aquellas que da la Administración autonómica con el objetivo de explotar la generalidad de los transportes de viajeros en un área de un territorio mediante una red sujeta a un plan.

104 Vid. S. LECLER, "Organización del transporte público en las áreas metropolitanas europeas", *Carreteras: Revista Técnica de la Asociación Española de la carretera*, núm. 126, 2003, pp. 12-26.

105 Cfr. el documento "Calidad y corresponsabilidad en el transporte público de viajeros por carretera", Fundación CETMO, 2008.

106 En este sentido es emblemática, como ya hemos advertido, la Ley valenciana 1/1991, de 14 de febrero, que articula la coordinación a través del *Plan de Transporte Metropolitano* y de la *Comisión del Plan de Servicios del Transporte Metropolitano*.

107 *Cuadernos de Economía*. vol. 31, núm. 58, Bogotá July/Dec. 2012.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

*jerarquizadas e interdependientes, la integración funcional de las diferentes actuaciones y servicios, y con la voluntad política de concertación institucional, todo lo cual constituye la única garantía para el éxito*". Ahora bien, no todas las Autoridades desempeñan las mismas funciones. Mientras unas ejercen un gran número de cometidos (planificación territorial, programación financiera, ordenación tarifaria, construcción de infraestructuras, prestación de servicios y evaluación), otras sólo ejercen algunas, como planificación u ordenación tarifaria.

El concepto de Autoridad Pública de Transporte es amplio, y en él se pueden insertar distintas modalidades jurídicas que responden a la idea básica de la cooperación y la negociación, descartando, pues, las soluciones basadas en la jerarquía y la imposición. No es este el lugar ni el momento para analizar su eficacia, pero sí es preciso señalar que la práctica ha hecho que se utilicen:

- a) La fórmula de las "Mancomunidades de Municipios", de base asociativa en la medida que es el resultado del ejercicio del derecho a asociarse que tienen todos los municipios (art. 44, LRBRL). Ejemplo: la Mancomunidad Área Intermunicipal de Vigo;
- b) Las Entidades Metropolitanas en los municipios de grandes aglomeraciones urbanas con vinculaciones económicas y sociales que hacen necesario planificar y coordinar determinados servicios (art. 43, LRBRL). Ejemplo: Área Metropolitana de Barcelona<sup>108</sup>;
- c) Consorcios interadministrativos, que tienen mucho éxito y un potencial evidente para la gestión del transporte. Es la estructura organizativa más usada, que asume funciones como la coordinación y el control, la planificación, la prestación de servicios, el marco tarifario, determina las compensaciones y subvenciones para los distintos modos de transportes e informa sobre todos los servicios. Se considera que tiene más agilidad y eficacia que las mancomunidades y las Áreas Metropolitanas<sup>109</sup>. Además, de acuerdo con el artículo 87.1, LRBRL se permite que en el consorcio puedan participar no sólo Administraciones Públicas sino "entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrentes con los de las Administraciones públicas". Ejemplo: el Consorcio de Transportes de Mallorca<sup>110</sup> o la Autoridad Única del Transporte de Gran Canaria;
- d) Entidades públicas empresariales, que son organismos públicos previstos en la LOFAGE (arts. 53 a 60) y en la LRBRL (art. 85.2, LRBRL), y que se caracterizan por someterse tanto al Derecho Público —en algunos extremos—, como al Derecho Privado, sobre todo en lo que concierne a la realización de actividades y servicios sujetos a contraprestación económica. Ejemplo: la entidad pública empresarial de Murcia (suprimida

108 Ley 7/1987, de 4 de abril. Es destacable, asimismo, el Decreto 48/1997, de 18 de febrero, por el que se crea el Consorcio Autoridad del transporte Metropolitano de Barcelona.

109 Cfr. el documento, ya citado, "Calidad y corresponsabilidad en el transporte público por carretera".

110 También son destacables los Consorcios Regional del Transporte de Madrid, creado por la Ley 5/1985, de 16 de mayo, que ejerce todas las competencias propias y delegadas de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos que se hayan adherido voluntariamente al mismo, de Asturias (Ley 1/2002, de 11 de marzo, de creación del Consorcio de Transportes de Asturias), y de Bilbao (Ley 44/1975, de 30 de diciembre).

Sobre el de Madrid, véase J. J. SUAY RINCÓN, "Coordinación del transporte en las áreas metropolitanas: la fórmula del Consorcio Regional de Transportes de Madrid", *Documentación Administrativa* números 230-231 (abril-septiembre 1992), pp. 321-332.

por la Ley de medidas tributarias, administrativas y de reordenación del sector público regional a partir de 2013);

- e) Entidades atípicas respecto de las cuales el Ordenamiento no se acoge a una de las figuras ya bien configuradas dogmáticamente (consorcios, mancomunidades de municipios, entidades públicas empresariales, etc.), sino que opta por establecer un régimen jurídico particular no encuadrable en las figuras o modelos más conocidos y utilizados. Así sucede, por ejemplo, con lo que dispone la Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, que recoge la Mancomunidad de la Comarca de Pamplona, que se define como una entidad con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar en la cual se integran los municipios por un plazo mínimo de nueve años; pero esta “Mancomunidad” no parece ser consecuencia del derecho de asociación de los municipios (art. 44, LRBRL), por lo que es evidente que su naturaleza jurídica es poco clara<sup>111</sup>. Lo mismo sucede con la entidad creada por la Ley 9/2000, de 23 de noviembre, de Valencia, que es una Entidad de Derecho Público pero que actúa sometida al Derecho privado a la que se encomienda que haga efectiva la cooperación entre las Administraciones Públicas en los servicios de transportes públicos regulares de viajeros a los que se refiere la Ley 1/1991, de 14 de febrero, de transporte metropolitano del área de Valencia<sup>112</sup>; este control luego pasará a la *Agencia Valenciana de Movilidad Metropolitana*, que como ya hemos señalado, ha sido suprimida por la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de medidas de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional de la Generalitat Valenciana.

Caben, incluso, otras formas funcionales para garantizar esa gestión participada, negociada y que implique a todas las Administraciones con competencias, pero es claro que son las más utilizadas las que se han referido. Todas tienen sus ventajas e inconvenientes, pero la idea de colaboración es manifiesta en todas.

## 6 Nuevas perspectivas normativas: acerca de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local<sup>113</sup>

### 6.1 Reforma de la Administración Local, crisis económica y realidad política

Después de una etapa positiva del régimen local en el Estado autonómico en la cual se asentaron las bases de una Administración local democrática y con autonomía, sin perjuicio de notorias inconsistencias relativas a la financiación y al ejercicio de muchas competencias (el problema de las llamadas “competencias impropias”, las dificultades de muchos Ayuntamientos, etc.), y que han sido puestas de manifiesto por las Federaciones de municipios

111 Vid. EL CARBONELL PORRAS y T. CANPO CAMPOS, cit., p. 1732.

112 Vid. E. CARBONELL PORRAS y T. CANO CAMPOS, cit., pp. 1732 y 1733.

113 Esta Ley 27/2013, de 27 de diciembre, lleva un significativo título “de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local” (“BOE” núm. 312, de 30 de diciembre de 2013), y supone el intento de una modificación de gran calado de la Administración local. Ha tenido varias versiones, si bien los elementos basilares son los mismos desde el principio: redimensionamiento de la autonomía local con una “rebaja” de las competencias locales; fomento de la fusión de municipios, aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, evaluación de servicios, énfasis en el papel del interventor, propósito de reducir entidades locales menores y mancomunidades, limitación del personal eventual o, en fin, reforzamiento de las Administraciones locales intermedias como las Diputaciones provinciales, Cabildos Insulares o Consejos de las Islas Baleares.

y provincias, y en parte paliadas por el legislador en leyes que se han aprobado dentro del marco del denominado Pacto Local, es lo cierto que a partir del año 2007<sup>114</sup> el panorama ha cambiado sustancialmente. El discurso que gira en torno a la descentralización, el incremento de competencias y el aumento de financiación ya no es suficiente, y la reforma de la Administración local, que es una asignatura pendiente de la vigente democracia española, debe desenvolverse en un escenario muy diferente del que existía en la primera mitad de la década de 2000-2010. Por un lado, hay deficiencias e inconsistencias, como ya se ha dicho, muy claras que se han agudizado con la crisis (quiebra técnica de muchos municipios, problemas gravísimos de corrupción, que irritan sobremanera a la opinión pública en un momento en el cual se le piden sacrificios descomunales a la población, dilución de responsabilidad por una distribución competencial claramente mejorable, exceso de municipios y de organismos públicos sin una contrastada utilidad para el ciudadano, verdadero dueño de la cosa pública, etc.). Por otro, la susodicha crisis económico-financiera golpea al sector público de manera intensa, de forma que ya se plantean abiertamente propuestas de gran calado como la fusión o eliminación de municipios, la supresión de determinadas organizaciones que no tienen una justificación objetiva y razonable, la evaluación de los servicios públicos prestados, la reducción del número de concejales, la misma supresión de las Diputaciones provinciales<sup>115</sup> o de las Mancomunidades de Municipios, la reducción drástica del personal eventual, etc. Son todas propuestas de grueso calibre que de plasmarse en Derecho positivo implicarían una transformación importante de la Administración local.

Es verdad que muchas críticas son completamente ciertas, pues se basan en datos y hechos reales, contrastados por informes y sentencias judiciales firmes (Informes del Tribunal de Cuentas, Informe del Defensor del Pueblo, sentencias judiciales firmes en múltiples casos de corrupción, etc.), pero también es muy claro que hay otras que pasan de contrabando y no pueden admitirse como válidas, ya que confunden la parte con el todo y la causa con la consecuencia; o, simplemente, son denuncias y críticas ideológicas que parten de la base de una satanización del sector público, con un desprecio a todo empleado público, y de una concepción parcial, sesgada, y, por tanto, falsa de la realidad de los problemas que se plantean. Por tanto, para una adecuada regulación de la Administración local lo primero que procede es detectar bien el problema, diagnosticarlo sin prejuicios ni dogmatismos, y, por consiguiente, no deformarlo, desplazarlo o caricaturizarlo. Desde un punto de vista constitucional hay datos inexcusables que suponen: a) el reconocimiento de la Administración local, además con autonomía y suficiencia financiera (arts. 137, 140, 141 y 142, CE); b) la articulación de la Administración local con la autonómica y con la estatal<sup>116</sup>; c) la existencia

114 Aunque por motivos políticos se ha discutido el año concreto del comienzo de la crisis, parece ser que fue 2007 el año clave del inicio. Vid. R. TAMAMES, *¿Cuándo y cómo acabará la crisis. Tractatus logicus economicus*, Turpial, Madrid, 1ª ed. 2011, p. 18

115 En este sentido, desde un planteamiento económico, R. TAMAMES, *¿Cuándo y cómo acabará la crisis?...*, cit., pp. 133 y 134: “(…) los déficits y endeudamientos de las CC.AA expresan un desbordamiento por duplicación de las acciones públicas, lo que exige una reforma profunda de la LOFCA (Ley Orgánica de Financiación de las CC.AA) y del propio gasto que realizan las Comunidades y la Administración General del Estado, sin olvidar los Ayuntamientos. Finalmente, la reforma administrativa debe acabar con la redundancia de 42 Diputaciones Generales en las CC.AA con más de una provincia, y debe hacerse un programa de concentración de los 8.100 municipios españoles, para que no sean más de un millar”. Por su parte, el que fuera Ministro de las regiones en la transición política, en concreto, en el primer Gobierno democrático, prof. Manuel CLAVERO ARÉVALO señala, asimismo, que se puede producir un adelgazamiento “si se suprimieran las diputaciones —respetando la singularidad de las del País Vasco— y si sus funciones pasaran a la Administración periférica de las Comunidades Autónomas” (Vid. *El Mundo* de 16 de junio de 2013, p. 15).

116 Debe tenerse presente que de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el régimen local tiene una configuración “bifronte” (vid. J. L. MEILÁN GIL, “La articulación de los ordenamientos local y autonómico”, en el vol. recopilatorio *Administración Pública en perspectiva*. Universidade da Coruña - Universidade de Santiago de Compostela - Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1996, p. 464), y ello permite que no se pueda calificar como “intracomunitario” o “extracomunitario” (cfr. STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ.

de un estatuto funcional, basado en el mérito y la capacidad (arts. 103.3 y 149.1.18ª CE), y d) la configuración de una Administración local democrática, representativa (STC 103/2013, de 25 de abril), y participativa<sup>117</sup>, que tenga en el servicio al ciudadano su alfa y omega. Estas bases son, pues, irrenunciables. A partir de aquí las alternativas son muchísimas, pero es obvio que su plasmación en Derecho positivo debe estar justificada, razonada y avalada por datos y hechos objetivos, no por prejuicios ideológicos, ni por el exclusivo mantenimiento de la regla de evitar el déficit público, que, aunque relevante, no es la única.

En este contexto, el Gobierno de la nación salido de las elecciones de 20 de noviembre de 2011, presentó un plan nacional de reforma, hecho público en abril de 2012, que persigue, entre otras cosas, la reordenación municipal, la eliminación de duplicidades y la reducción del gasto público<sup>118</sup>. Por consiguiente, entre los objetivos destacan tres: 1) delimitar adecuadamente las competencias de los municipios y eliminar las llamadas “competencias impropias”, 2) eliminar duplicidades y solapamientos de competencias, para lo cual se intenta disponer un marco en el cual las Diputaciones Provinciales, los Cabildos o los Consejos Insulares, así como las Comunidades Autónomas asuman competencias municipales cuando los municipios no las desarrollen de forma eficaz, y 3) establecer una financiación sostenible de las entidades locales, en línea con lo establecido en el artículo 135 CE<sup>119</sup> y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, para de esta forma conseguir el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia<sup>120</sup>.

Como es obvio, el Gobierno de la nación trata de llevar a cabo esta gran operación teniendo en cuenta un panorama político, jurídico, económico y social hartamente complejo, en el

29. También la más reciente, y polémica, STC 31/2010, de 28 de junio, sobre el Estatuto catalán, FFJJ 36-41), por lo que como dice esta misma Sentencia, nada impide que el Estado pueda entablar relaciones directas con las Entidades locales. Esta concepción del Tribunal Constitucional no es compartida, sin embargo, por expertos cualificados, como S. MUÑOZ MACHADO (*Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*, Crítica, Barcelona, 2012, p. 178. “Parece bastante razonable —dice este profesor— que si la organización administrativa interior de cada Comunidad Autónoma, incluida la de las Administraciones locales, debe depender básicamente de lo que la legislación autonómica establezca (...)”; por lo que considera que el régimen local es “intracomunitario” (p. 180).

117 Cfr. SSTC 132/2012, de 19 de junio, y 103/2013, de 25 de abril, que precisamente para realzar el principio representativo declaró la inconstitucionalidad del precepto legal que permitía nombrar como miembros de la junta de gobierno local a personas distintas de los concejales. El “principio representativo constituye el fundamento de la autonomía local y por tanto es predicable de todas las entidades locales constitucionalmente garantizadas”, y ese principio “ha sido consagrado para los municipios con una intensidad especial” (FJ 6).

118 Que es el dogma importante en los últimos años, y que ha originado unos cambios de un calado inimaginable hasta hace poco más de un lustro. Importante resulta destacar que se ha reformado la Constitución Española por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 167 CE, el 27 de septiembre de 2011, con una nueva redacción del artículo 135, cuyo punto primero dispone que “Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria”, y la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria, sigue los mismos criterios.

119 Dentro del contexto de estabilidad y crecimiento (el pacto es de 1997), es necesario destacar el *Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea y Monetaria*, Bruselas, 2 de marzo de 2012 (Vid. “BOE”, núm. 29, de 2 de febrero de 2013), que tiene como objetivo “reforzar el pilar económico de la Unión Económica y Monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social” (art. 1.1); y ese Pacto Presupuestario obliga a los Estados, entre otras cosas, a que la situación presupuestaria de las Administraciones públicas de cada parte contratante “será de equilibrio o de superávit” (art. 3.1.a). Como es obvio, alcanzar ese objetivo es muy complicado y difícil con la estructura organizativa que se ha definido en los últimos treinta y cinco años en España.

120 En este punto, pues, el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, versión de 22 de diciembre de 2012, es reiterativo, pues la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, ya mencionada (art. 2), impone reformas y adaptaciones obligadas, tanto en la estructura como en el funcionamiento de la Administración local. L. MELLADO RUIZ, “Notas críticas sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: entre la reforma y la intervención”, *Revista CEMCI*, núm. 17 (oct-dic 2012), p. 6, destaca que la adición de esos principios a la LRRL tiene más de recordatorio o “intencionalidad política”, que de efectividad y claridad normativas.

cual no sólo intervienen agentes internos sino externos, estos últimos, en ocasiones, con mucho más poder y fuerza que los internos. Por tanto, no basta el consenso o el acercamiento político de los partidos más significativos en el ámbito nacional, sino que es preciso la intervención de las Comunidades Autónomas y el cumplimiento de las exigencias de la Unión Europea. Junto a ello es palmario que debe respetarse la autonomía local, por lo que hay que ponderar la aplicación adecuada de los artículos 135<sup>121</sup>, 149.1.13<sup>a</sup>, 14<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup>, y también, de los artículos 148.1.2<sup>a</sup> y 137, 140, 141 y 142 CE.

Esto comporta que ni el Estado puede obligar mediante Ley a los municipios a fusionarse o agruparse, ni tampoco puede establecer mecanismos que de forma sutil o subrepticia reduzcan la autonomía local. Asimismo, tampoco pueden el Estado o las Comunidades Autónomas vulnerar lo previsto en la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985<sup>122</sup>, ratificada por España por instrumento de 20 de enero de 1988. Ello significa que la regulación sobre Administración local que dicte el Estado está desde el comienzo muy limitada, si bien es verdad que el artículo 135 CE y la nueva Ley Orgánica 2/2012, ya citada, abren nuevas posibilidades con las que hay que contar. En cualquier caso, es evidente que el contexto jurídico existente impone un juego de equilibrios muy difícil, y de no lograrse el mismo siempre existe la posibilidad de un recurso ante el Tribunal Constitucional (art. 162 CE)<sup>123</sup>.

Dentro de este escenario es destacable cómo la Ley 27/2013<sup>124</sup> quiere articular un poder supramunicipal más eficaz en el que el papel y las funciones de las Diputaciones Provinciales, los Cabildos Insulares de Canarias, y los Consejos Insulares de las Islas Baleares sean más relevantes. Así, en la Exposición de Motivos de este Proyecto se dice textualmente: *“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 éstas 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 Comunidades Autónomas de los procesos de fusión de municipios”*.

Indudablemente este nuevo escenario normativo afecta a todos los sectores, incluido el transporte urbano, que deberá gestionarse de manera eficaz, eficiente y sostenible; objetivos que se enfatizan de manera intensa en las reformas que se están llevando a cabo.

---

121 Este precepto, regulado después de la reforma de la Constitución del año 2011, es el que constituye un título constitucional para la Ley Orgánica 2/2012, y no el artículo 149.1.13<sup>a</sup> CE, como destacó el Tribunal Constitucional (STC 157/2011, de 18 de octubre) y recuerda, asimismo, el Dictamen del Consejo de Estado, de 26 de junio de 2013, emitido con ocasión del Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

122 Son muchos los análisis técnicos que se han hecho sobre esta Carta; puede consultarse, por ejemplo, el realizado por L. ORTEGA, “La Carta Europea de la Autonomía Local y el ordenamiento local español”, *REALA*, núm. 259, 1993, pp. 475-497.

123 Recuérdese que también puede plantearse el conflicto en defensa de la autonomía local (arts. 75 bis y siguientes de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, redactados conforme a la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, dentro del marco del Pacto Local).

124 Esta Ley no es cualquier reforma. Es una modificación de bastante importancia; así lo ha reconocido el mismo Consejo de Estado en su importante Dictamen de 26 de junio de 2013: *“Se trata, en definitiva, de una reforma sustancial que alcanza a los principales aspectos del régimen de organización y funcionamiento de las entidades locales y que, como tal, puede llegar a comportar un verdadero cambio del modelo institucional de la Administración Local española”*.

Además, el papel de las organizaciones supramunicipales cobra especial trascendencia, como ya hemos notado al analizar la legislación sobre el sector de distintas Comunidades Autónomas en lo que afecta al transporte interurbano.

## 6.2 Cambio de rumbo en el ámbito competencial: artículos 7, 25 y 26, LRBRL

De la redacción de esta Ley se puede deducir una idea clara: hay un cambio importante sobre el alcance de las competencias locales, y un “recorte” de las llamadas competencias propias. Así, aunque el artículo 7 sigue manteniendo la clasificación entre competencias propias y delegadas, lo cierto es que luego se trata de evitar o reducir las denominadas sin demasiado rigor como “competencias impropias”<sup>125</sup>, y todas están bajo la *espada de Damocles* de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, en coherencia con la nueva redacción del artículo 135 CE y la Ley Orgánica 2/2012, ya mencionada. En este extremo lo dispuesto en el artículo 25 es revelador, porque se elimina en el apartado 1 el sintagma “toda clase” al aludir a las actividades y servicios que pueden prestar los Ayuntamientos, y además ahora se suprimen algunas materias sobre las cuales el legislador sectorial puede conferir competencias propias; así sucede, por ejemplo, con la conservación de caminos y vías rurales, la defensa de los consumidores y usuarios, la programación de la enseñanza o la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, entre otras<sup>126</sup>. Además, en relación con las competencias delegadas, se impone que estas operaciones traslativas de competencias sean conformes con la legislación sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, siendo nula la delegación que se haga sin respetar este criterio; por otra parte, se eliminan las competencias complementarias que recogía el artículo 28, LRBRL. Si a esto se le añade que, incluso, en el Anteproyecto se incluía con carácter novedoso el concepto de “coste estándar”, que podía servir de detonante para que determinadas competencias fueran asumidas por las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos Insulares (art. 26)<sup>127</sup>, y que la lista del artículo 25.2 tiene carácter limitativo<sup>128</sup>, se infiere que las prioridades que antes se citaron han cambiado. El discurso ahora no enfatiza

125 El mismo Dictamen del Consejo de Estado, emitido con ocasión del Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, de 26 de junio de 2013, señala que es preciso depurar el concepto de competencias impropias. Dice el supremo órgano consultivo: “(...) procede en primer lugar 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” (...). La redacción del Proyecto de 26 de julio de 2013 parece acoger esta recomendación, que luego se plasmó en la redacción final de la Ley 27/2013.

126 Véase en este punto lo destacado por el Dictamen del Consejo de Estado, de 26 de junio de 2013. No obstante la redacción ha experimentado algunos cambios a lo largo de las distintas versiones del Anteproyecto. En el documento inicial elaborado en el seno del Instituto Nacional de Administración Pública se disponía que el municipio tiene competencias en materia de “transporte de mercancías y transporte público de personas” (art. 25), y en el artículo 26 se decía que los municipios de más de 50.000 habitantes debían prestar el servicio de transporte colectivo de viajeros. El artículo 86 también, al referirse a la reserva a favor de las entidades locales, decía “transporte público de viajeros”. En la versión de 22 de diciembre de 2012 se mantuvo, pero en la versión de 18 de febrero de 2013 cambia, ya que se habla en el artículo 25.2.g) del Anteproyecto de “transporte colectivo urbano”, continuando las mismas expresiones en el artículo 26 y en el 86, LRBRL. En la última versión justo antes de su remisión al Consejo de Estado, la de 24 de mayo de 2013, se mantiene el artículo 25.2.g) “transporte colectivo urbano” y lo mismo ocurre con la redacción de los artículos 26 y 86. En la redacción del Proyecto de 26 de julio de 2013 se mantiene esta terminología. Luego, es claro que la redacción inicial del Anteproyecto era más amplia y omnicomprensiva que la que se plasma en la versión de 24 de mayo de 2013; y hay que notar que el Informe de la Comisión Nacional de la Competencia de 13 de marzo de 2013, como luego se verá, sugiere reformar algunos aspectos de esta materia.

127 Luego la redacción final que aparece en la Ley 27/2013 no alude al coste estándar.

128 Así lo afirma, asimismo, la interpretación que hizo el Consejo de Estado en el Dictamen de 26 de junio de 2013: “(...) el anteproyecto introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25 de la LRBRL, que pasa de establecer un listado abierto de

Regap

MONOGRÁFICO  
A reforma local: la debate

tanto la descentralización y el incremento de competencias, sino sobre todo el ahorro, la sostenibilidad, la eliminación de duplicidades y el recorte, también, de funciones locales.

¿Cómo afecta esto al transporte público? Pues bien, de esas modificaciones de gran calado parece que se ha salvado el transporte colectivo urbano de viajeros (arts. 25.2.g), 26.1.d) y 26.4.f). Hay un matiz que conviene, sin embargo, destacar. Mientras que en la LRBRLL anterior a la Ley 27/2013 (art. 25.2.ii) y 86.3) se aludía expresamente a “transporte público de viajeros”; la redacción de la Ley de 2013 se refiere exclusivamente a “transporte colectivo urbano” [(art 25.2. g)]<sup>129</sup>. Lo que significa que el carácter “público” no se subraya tanto como en la redacción anterior. Por otra parte, el criterio para establecer los servicios obligatorios no cambia: son los municipios con población de más de 50.000 habitantes los que deben prestar estos servicios.

Hay que distinguir, pues, lo que es *la exigencia de atribución de competencia* (art. 25.2)<sup>130</sup> para que el municipio intervenga en la gestión de sus intereses, en coherencia con la autonomía que constitucionalmente tiene garantizada, *de lo que es el deber de prestar servicios obligatorios* (art. 26)<sup>131</sup> que se circunscribe al “transporte colectivo urbano de viajeros” y para los municipios con más de 50.000 habitantes<sup>132</sup>. Distinto —aunque conectado de forma directa— es *la reserva para las entidades locales* “del transporte público de viajeros” (art. 86.2, LRBRLL)<sup>133</sup>. Son tres ámbitos jurídicos distintos: la atribución de competencias, la obligación de prestar un servicio de transporte público determinado para algunos municipios, y la reserva a favor de las entidades locales del transporte público de viajeros. Los tres ámbitos pueden cambiar en más o en menos, por ejemplo, elevar o rebajar el umbral de los 50.000 habitantes, modular la reserva a favor de las entidades locales<sup>134</sup> o, si se quiere

---

*competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los Municipios y a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada*.

- 129 Ciertamente, la redacción anterior a 2013 del artículo 26.1.d) hablaba de “transporte colectivo urbano de viajeros”, pero es obvio que esta denominación había que interpretarla de forma conjunta y sistemática con los artículos 25.2.ii) y 86.3, que establecían sin reservas la denominación de “transporte público de viajeros”.
- 130 Una cosa es la competencia, y otra es la obligatoriedad de prestación del servicio; aunque en ocasiones se confunden, son conceptual y jurídicamente distintas. La competencia precede a la obligación de prestar el servicio, porque es anterior y genérica, y, como es natural, sin tener la competencia es imposible jurídicamente hablando exigir la prestación del servicio. Por lo demás, la competencia, como ya hemos comprobado, se manifiesta en un conjunto de funciones —normativas, de inspección, etc.—; mientras que el servicio se desenvuelve en la esfera de la gestión. Confundir, pues, competencia y servicio no es de recibo.
- 131 Como ya se ha anticipado, es coherente con este servicio obligatorio el derecho a exigir por parte de los vecinos la prestación, y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio, como es el caso. T. QUINTANA LÓPEZ ha entendido que más que un verdadero derecho subjetivo se trata del ejercicio de una acción pública vecinal (“El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales en la jurisprudencia”, *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 16, 2008, pp. 7-13). Pero la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria consideran que se trata de un derecho legalmente exigible, (STS de 12 de abril de 2011, y STSJ de Castilla y León, de 22 de febrero de 2012) con una eficacia limitada por razones presupuestarias. No obstante, el artículo 169.1 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, permite impugnar la aprobación provisional de los presupuestos municipales con la finalidad de solicitar la incorporación de las partidas necesarias para garantizar el establecimiento y la efectiva prestación del servicio.
- 132 Es decir, no para todos los municipios, ni se trata de cualquier transporte público, sino del “colectivo”, “urbano” (quedando fuera el “interurbano”), y de “viajeros”; no, por ejemplo, el de mercancías.
- 133 La reserva que recoge el artículo 86.2, LRBRLL conecta, como es natural, con lo que dispone el artículo 128.2 CE, según el cual “*Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general*”. Por tanto esta reserva tiene sus límites: ley formal y que se trate de servicios esenciales.
- 134 Piénsese que en relación precisamente con el artículo 86.2, LRBRLL, el artículo 22 del Real Decreto-ley 7/1996, de 7 de junio, liberalizó los servicios mortuorios, y el inciso “*suministro de gas*” fue derogado de la primitiva redacción por la disposición derogatoria de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, que suprime la consideración de servicio público en el sector del gas. Por el contrario, también pueden incluirse nuevos servicios si se cumplen los requisitos constitucionales (ley formal-servicios esenciales). La clave,

también por el legislador, conferir más o menos competencias, considerando, además, que lo único que hace el artículo 25.2 es señalar materias o sectores respecto de los cuales luego el legislador sectorial tiene que atribuir competencias.

Por consiguiente, el transporte colectivo urbano de viajeros sigue teniendo un papel muy relevante en orden a establecer los servicios esenciales de determinados municipios —en concreto, como ya nos consta, de más de 50.000 habitantes—, y ello permite colegir que para el legislador, incluso en un contexto de restricciones presupuestarias por la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad, el transporte colectivo urbano es de indudable interés público.

### 6.3 La reforma de los artículos 84 bis y 86.2, LRBRL: ¿Publicatio o gestión privada?

Un extremo que afecta de manera particular al sector que analizamos es el que se refiere al intento de favorecimiento de la iniciativa económica privada, como se observa en la redacción de los artículos 84 bis. 1 (“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, con carácter general, el ejercicio de actividades no se someterá a la obtención de licencia u otro medio de control preventivo”), y del artículo 86, que dispone:

*“1. Las Entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá que justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.*

*Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.*

*2. Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros, de conformidad con lo previsto en la legislación sectorial aplicable. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios (...).”*

Debe advertirse que, respecto de la redacción establecida en el anterior artículo 86.3 (previo, por tanto, a la redacción de la Ley 27/2013), se reduce el ámbito de la reserva, ya que en el artículo 86.2 nuevo se elimina la reserva legal de actividad para las entidades locales en suministro de calefacción y de mataderos, mercados y lonjas centrales, pero se mantiene, en cambio, para el abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; recogida, trata-

pues, está en determinar el concepto y el contenido de tales servicios esenciales. El mismo Tribunal Constitucional ha declarado que “la calificación de la televisión como un servicio público esencial se encuentra dentro de las potestades del legislador en su libertad de configuración normativa convirtiéndose en una de entre las varias opciones constitucionalmente posibles” (STC 127/1994, de 5 de mayo, FJ, 6).

miento y aprovechamiento de residuos, y, por lo que aquí interesa, *el transporte público de viajeros*, que para el legislador, pues, deben asegurarse de forma efectiva por las entidades locales. En este punto no es ocioso aludir a lo que ha declarado el Informe (IPN 88/13) del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia de 13 de marzo de 2013, sobre el “Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, que si bien valora de forma adecuada la eliminación de la reserva de los sectores referidos, en cambio, afirma, en el apartado referido a “Observaciones”, lo siguiente:

*“Se mantiene, en cambio, la reserva legal a favor de las entidades locales en los servicios de abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y el transporte público de viajeros. La reserva de estos servicios a favor de las entidades locales debería compatibilizarse en el APL con el fomento de la competencia efectiva como se indica en los siguientes apartados. Por otro lado, atendiendo a la posible evolución tecnológica en la prestación de estos servicios de red y al grado de interés público que puede subyacer en los mismos, sería recomendable que el APL estableciera la obligación de valorar periódicamente, atendiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad, la conveniencia de mantener dicha reserva legal.*

*La CNC considera necesario destacar que el presente APL es una oportunidad difícilmente repetible para potenciar la racionalidad y diversos elementos favorecedores de la competencia efectiva en las decisiones económicas de las entidades locales. Con base en lo dicho, la CNC considera que diversos aspectos de la norma resultan susceptibles de profundización, mejora o precisión para que el proyecto resulte favorecedor de la competencia (...).”*

Como es lógico, este informe enfoca la reforma desde la perspectiva que le es propia —la competencia en el marco de la libertad de empresa en una economía de mercado—, pero aporta sin duda una idea muy interesante relativa al examen de la evolución tecnológica, así como la necesidad y la proporcionalidad del transporte público de viajeros; es reseñable, además, la necesidad de considerar la idoneidad de las fórmulas de gestión indirecta del servicio referido para dar entrada a la iniciativa privada. Pero con todo, es claro que el legislador sigue destacando la trascendencia social en la prestación del servicio de transporte de viajeros, y esa es la razón por la cual mantiene la reserva

## 7 Conclusiones

PRIMERA. El reconocimiento y la garantía de la autonomía local y la subsiguiente aprobación de la LRRL y LOREG comportaron un decidido avance para la organización institucional de la Administración local (conformación democrática y aumento de su nivel de competencias). No obstante, en la actualidad las prioridades han cambiado de forma sustancial, y lo que prima es sobre todo la gestión de los servicios públicos de forma adecuada, eficaz y sostenible, debido en gran medida a la reforma del artículo 135 CE y a la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

SEGUNDA. Hay una relación indispensable entre Administración Local —y, en particular, entre el Ayuntamiento— y transporte público urbano. Sin embargo, durante una dilatada etapa histórica ha sido la Administración del Estado la que ha asumido las competencias

más relevantes sobre este sector; algo que, por lo demás, fue común, ya que en otras áreas o sectores de la acción pública el papel de la Administración local fue muy modesto.

TERCERA. El transporte es un sector del Ordenamiento jurídico de gran relevancia, que implica tanto al Derecho Privado como al Derecho Público. Pero el “transporte público urbano” tiene su encaje natural en el Derecho Público, y, en especial, en el Derecho Administrativo, en el cual se abordan y tratan de resolverse cuestiones de indudable interés jurídico como las competencias de la Administración, el ejercicio de potestades administrativas —inspección, sanción, etc.— o las técnicas de intervención —autorizaciones y concesiones—, así como el régimen de los bienes integrantes del dominio público. También compete al Derecho Administrativo los mecanismos e instrumentos de cooperación y coordinación, de creciente importancia para los transportes urbanos por la necesidad de una Autoridad única (v.gr.: Consorcios, Mancomunidades, Entidades atípicas, etc.).

CUARTA. El llamado transporte “intracomunitario” está atribuido a las Comunidades Autónomas (arts. 148.1.5ª y 149.1.21ª, CE), y a partir de la Ley Orgánica 5/1987, modificada por la Ley Orgánica 5/2013, de delegación de facultades del Estado en materia de transporte por carretera y por cable, todas las Comunidades Autónomas tienen competencias ejecutivas de indudable trascendencia práctica, si bien la nueva redacción del artículo 10 deja clara la posible intervención del Estado en algunos extremos.

QUINTA. Los transportes urbanos son transportes “intracomunitarios”, por lo que son las Comunidades Autónomas las competentes para regularlo, y, por consiguiente, son las que atribuyen en concreto las competencias municipales en relación con el transporte urbano, en congruencia con lo que disponen, por lo demás, los artículos 2 y 25.2, LRBRL. De acuerdo con esta premisa jurídica, absolutamente clara sobre todo después de la STC 118/1996, de 27 de junio, las Comunidades han aprobado diversas Leyes sobre este transporte, las cuales confieren funciones de distinto alcance sobre la materia. Se puede extraer, en cambio, una noción general, y es que lo normal es que se atribuyan competencias sobre ordenación, gestión, inspección y sanción, con distintas modulaciones que están en función de las diferentes características con las que se ha configurado el sector por dichas Leyes autonómicas. Estas competencias, además, comprenden un conjunto de potestades (cfr. art. 4, LRBRL), como la sancionadora o la tarifaria.

SEXTA. Dentro del elenco de competencias que tiene la Administración local, tanto en la redacción inicial de la LRBRL (art. 7) como en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local —que mantiene la dicotomía competencias propias/competencias delegadas—, son las competencias propias las que constituyen el arquetipo de competencia local por antonomasia. Por tanto, dado la relación inescindible entre Administración local (Ayuntamiento) y transporte urbano de viajeros (respecto del cual es evidente *el interés local*, ex art. 2, LRBRL), las Leyes autonómicas deben atribuir “competencias propias” a los entes locales sobre transporte urbano. Esas competencias pueden modularse, ampliarse o restringirse, ya que el Tribunal Constitucional ha declarado que la autonomía local no garantiza un determinado nivel de competencias (STC 32/1981, de 28 de julio, entre otras), ni éste debe quedar petrificado para siempre, o interpretado en sentido ascendente de forma continua. Por tanto, es constitucionalmente admisible que el legislador ordinario —sea estatal o autonómico, según la distribución constitucional de competencias— pueda restringir

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

las competencias (así, el Dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013). Por otra parte, las competencias propias son susceptibles de coordinación (arts. 7.10, etc. LRBRL).

SÉPTIMA. Centrándonos en las competencias sobre transporte urbano, se puede aseverar que han sido realmente insignificantes durante un período de tiempo dilatado, ya que lo que preveía la LRL de 1955 *era una declaración de capacidad*, no una competencia estricta. La competencia de los Ayuntamientos se centraba en el transporte que se desarrollaba en el “casco urbano”; concepto que, además, se interpretó con gran generosidad por la jurisprudencia del Tribunal Supremo para incrementar la posición de la Administración del Estado.

OCTAVA. La CE de 1978 implicó, como en tantos otros sectores y materias, un cambio radical: los artículos 137, 140, 141 y 142, reconocen y garantizan la autonomía de los municipios y demás entes locales para la gestión de sus respectivos intereses. Dicha autonomía exige la atribución de competencias en materia de transporte urbano, conforme a los artículos 2.25.2 y 26, LRBRL, ya que este sector se encuentra dentro del círculo de intereses de los municipios por los motivos ya apuntados.

NOVENA. De la jurisprudencia del Tribunal Supremo se extrae asimismo la conclusión de que los municipios no solo intervienen en el transporte urbano a través de una serie de competencias que abarcan la ordenación, gestión, inspección, control o sanción, sino —y esto es también muy significativo—, que deben intervenir en otras formas de transporte que inciden en el territorio municipal para dar cumplimiento al mandato del artículo 2.2, LRBRL (cfr. STS de 17 de abril de 2000). Dicha intervención, aunque de menor intensidad que la que se reconoce sobre el transporte urbano, debe tener la suficiente entidad para que el Ayuntamiento, que asume el gobierno y la administración del municipio (art. 19.1, LRBRL), pueda pronunciarse sobre asuntos que afecten directamente al círculo de sus intereses.

DÉCIMA. Del análisis de la legislación autonómica sobre transporte urbano se deduce que no hay un criterio unívoco, y generalmente aceptado, para determinar cuál es el alcance de “transporte urbano”. Algunas leyes toman como punto de referencia el término municipal (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra, País Vasco); otras han escogido el de “núcleos consolidados de población” (Canarias), y otras aluden como criterio determinante el que distingue entre suelo urbano y urbanizable (Castilla-León, Galicia), o bien optan por establecer que es transporte urbano el que circula por suelo exclusivamente urbano (Madrid).

UNDÉCIMA. Sea cual sea el criterio que adopte la ley autonómica, es común establecer mecanismos o fórmulas de coordinación y cooperación. En este contexto ha surgido el concepto de Autoridad Pública de Transporte, que asume un modelo de gobernanza nuevo inspirado en la colaboración y la negociación, y, por tanto, alejado de los clásicos patrones de jerarquía e imposición. La exigencia de coordinación se intenta resolver con distintas fórmulas, unas de carácter orgánico (Consortios, Mancomunidades, entidades públicas empresariales, etc.), otras de carácter funcional (Convenios, informes de distinto alcance, planes, etc.). No obstante, la experiencia hasta el momento presente ha hecho que sea el Consorcio la figura con más potencialidades en orden a la planificación, la gestión, el control y la evaluación de los servicios de transportes y su correcta inserción con los transportes interurbanos.

DUODÉCIMA. La situación de la Administración local y la prestación de sus servicios pretende cambiarse de forma significativa, de manera que, como ha destacado el mismo Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013, puede alterarse sustancialmente la configuración institucional de la Administración local en España. Ello parece que intenta traducirse en un aminoramiento de las competencias propias, y en un fortalecimiento de las organizaciones intermedias como las Diputaciones provinciales, Consejos o Cabildos Insulares, que asumirán las competencias de los municipios si no cumplen con determinados requisitos. Por lo que se refiere al transporte urbano, es significativo que: i) se mantenga como materia sobre la cual el legislador sectorial estatal o autonómico debe conferir competencias; ii) se establezca como servicio obligatorio para los municipios que cuenten con una población de derecho de más de 50.000 habitantes; y iii) se mantiene asimismo la reserva —*publicatio*— en el artículo 86.2 LRBRL. No obstante, no puede pasarse por alto que ahora se habla no de transporte público urbano, sino de “transporte colectivo de viajeros”, concepto que no es idéntico, y es más reducido que el de transporte urbano, que revela una nueva perspectiva sobre este sector caracterizada por su posible privatización, y por la reducción de su ámbito operativo.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate



Unha aproximación histórica  
ao réxime local en España

## Una aproximación histórica al régimen local en España

A historical approach to the  
local regime in Spain

47  
Regap

PABLO TRILLO-FIGUEROA Y MARTÍNEZ CONDE

Exdirector General de Administración Local del Gobierno de (Valladolid,  
España)

trimarpa@jeyl.es

Recibido: 03/12/2014

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

Es difícil entender nuestro Derecho Local vigente sin considerar sus precedentes normativos. Por ello, resulta necesaria una breve referencia a la historia de nuestro Régimen local.

Constituye el Municipio una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo territorio para, con plena conciencia de su unidad, realizar en común los fines de la vida. Se trata, por tanto, de una comunidad de origen natural, derivada directamente de la naturaleza. Como señala Tocqueville, en su libro “La democracia en América”, si el hombre crea los reinos y las repúblicas, el Municipio sale de las manos de Dios. En definitiva, según García Oviedo, es el espíritu de sociabilidad humana y las limitaciones de nuestras facultades las que imponen la existencia del Municipio.

El origen del municipio español se remonta a la época del Imperio Romano, consistiendo en un título concedido a ciertas ciudades conquistadas por Roma. Era el Municipio una concesión graciosa y un privilegio. El municipio poseía entonces una organización popular, ya que era el pueblo, congregado en asamblea, quien designaba a sus representantes y gestores. La Lex Julia municipalis reguló la organización municipal romana, que constaba de los siguientes órganos:

- La Curia, configurada como el órgano deliberante municipal, cuyos miembros eran designados por el pueblo.

- Los órganos directivos o ejecutivos, clasificados en duumviro, ediles, cuestores, censores y el defensor civitatis. Esta última figura se recrea en cierto modo en la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, con la previsión de la denominada Comisión de Sugerencias y Reclamaciones.

Con la invasión de los bárbaros y la instauración del Imperio Visigótico no se consiguió destruir totalmente la institución municipal romana. Royo Villanova señala que entre los hispano-romanos posiblemente se conservase la tradición de las antiguas curias, que sobrevivieran a la invasión árabe y que se engrandeciesen durante las luchas de la Reconquista. La necesidad de incentivar a la población en los territorios arrancados a los musulmanes impulsó a los reyes a otorgar y reconocer privilegios y cartas pueblas, prerrogativas y libertades a ciertos pueblos; y así, añade dicho autor, el Municipio clásico de la Edad Media no es una institución puramente administrativa, como en Roma, sino un verdadero organismo político con leyes propias (fueros), que aplicaban las autoridades con independencia y hasta con fuerza militar (Milicias). El único límite a la soberanía de aquellas Repúblicas federales era el reconocimiento de la autoridad del Rey.

En el Siglo XIV se advierte la decadencia de los Municipios, cuando los nobles luchan para apoderarse de los cargos concejiles, llevando a los pueblos la división de bandos. Esto provocó la intervención del Rey que envió oficiales suyos para corregir aquellos problemas (corregidores), que a la par le sirvieron para ensanchar la autoridad real y elevarla por encima de todos los elementos político-sociales. Al acentuarse incesantemente el poder del monarca, los Municipios no hicieron más que decaer, pues aquellas clásicas libertades municipales eran incompatibles con la unidad política del régimen absoluto.

El moderno municipio español surge a partir de la Constitución de 1812. Esta estructuró el territorio español en Municipios y Provincias. Si bien los primeros aparecen como auténticos entes territoriales, las segundas se constituyen como meras circunscripciones para la realización de servicios estatales. Se generalizan los Ayuntamientos, en toda la extensión de la Monarquía, bajo reglas fijas y uniformes. Las Diputaciones son órganos consultivos de los delegados del Gobierno.

La disposición más importante en esta época es el Decreto de Javier de Burgos, de 30 de noviembre de 1833, que efectuó la división provincial prácticamente la hoy existente para la prestación de los servicios estatales, sentando las bases para que en el futuro la provincia fuera considerada un ente local.

Los vaivenes políticos propios del siglo XIX van a influir en los principios de democraticidad y de centralización. La tendencia general será de un constante crecimiento de mecanismos de tutela y control en manos del Estado.

La reforma de nuestro Régimen local fue llevada a cabo por los Estatutos Municipal y Provincial de Calvo Sotelo, de 1924 y 1925, respectivamente. Se consagra, de una manera formal, la autonomía de los Entes locales, y se introducen importantes innovaciones técnicas. El Municipio se concibe como ente natural, con numerosas competencias que han de ejercer en régimen de autonomía. La Provincia se configura ya como una verdadera Entidad local, y no como simple circunscripción estatal, y se le atribuye una amplia esfera de competencias y de medios económicos para sostenerla.

Durante la Segunda República se aprobó la Ley Municipal, de 31 de octubre de 1935, que trataba de adaptar el régimen vigente al espíritu de la Constitución Republicana. Las novedades introducidas en esta Ley fueron casi nulas y además, por la fecha de su promulgación, apenas tuvo efectividad. Mantuvo vigentes algunos textos de la Dictadura, aunque en materia de función pública local se constituyen Cuerpos de carácter nacional para los funcionarios de mayor relevancia, los Secretarios, Interventores y Depositarios.

La finalización de la Guerra de España abre un nuevo periodo en la historia de nuestro Régimen local. Las normas reguladoras de la Administración local en esta época se caracterizan, según Entrena Cuesta, por su extensión y minuciosidad, su centralismo y uniformismo, la estructuración de los órganos locales conforme al sistema de la democracia orgánica, y la potenciación de la Provincia como ente local.

La legislación sobre Régimen local de este periodo está compuesta fundamentalmente por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945, desarrollada por la de 16 de diciembre de 1950; esta Ley fue modificada por otra Ley de Bases de 3 de diciembre de 1953, y articulada y refundida por Decreto de 24 de junio de 1955. Al mismo tiempo se fueron promulgando una serie de ocho Reglamentos sobre materia local.

Este conjunto normativo fue objeto, en los años 1972 y 1974, de varios intentos de reforma. El último de estos proyectos se materializó en la Ley de Bases del Estatuto de Régimen Local de 19 de noviembre de 1975. Lo cierto es que esta Ley no alteraba los postulados fundamentales del régimen. Por ello, desde el inicio del proceso constituyente quedó claro que era preciso romper con el régimen anterior.

La Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 empezó a sentar las bases de un nuevo sistema. En desarrollo de sus principios se dictó la Ley 47/1978, de 7 de octubre, la cual derogaba la Ley de 1975, y habilitaba al Gobierno para dejar sin efecto los procedimientos de fiscalización, control y tutela del Estado sobre las Corporaciones Locales, propios del régimen anterior, lo cual se llevó a efecto a través de un Real Decreto de 1979.

A partir de este momento aparecen una serie de disposiciones que tienden a la conformación de un nuevo sistema de Derecho Local basado en unas elecciones democráticas de los miembros de las Corporaciones Locales (Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales) y en un aligeramiento de tutelas, especialmente mediante la sustitución de las técnicas de control administrativo por un sistema de control jurisdiccional de los actos y acuerdos locales (Ley 40/1981, de 28 de octubre, por la que se aprueban medidas sobre el régimen jurídico de las Corporaciones Locales).

Pese a ello, como dice Rivero Ysern, la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, hacía necesaria una sistematización de la normativa existente y una labor de discriminación de lo derogado y lo vigente y, sobre todo, reclamaba la promulgación de unas “Bases de Régimen Local”.

Las herramientas para la sistematización y clasificación de este conglomerado normativo fueron: de un lado, el Real Decreto 3183/1981, de 29 de diciembre, que aprobaba una tabla de vigencia de los preceptos afectados por la citada Ley 40/1981 y, de otro, la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, especialmente a través de la Sentencia de 2 de

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

febrero de 1981, que sentaba los criterios básicos para entender la vigencia de la legislación preconstitucional sobre Régimen Local tras la entrada en vigor de la Constitución.

Uno de los aspectos más novedosos de la Constitución de 1978 ha sido sin duda la configuración territorial del Estado que perfila. España, crisol de culturas, lenguas y tradiciones a lo largo de toda su Historia, requería de una solución estable y definitiva para integrar dichas culturas, lenguas, tradiciones e instituciones en un Estado ampliamente descentralizado.

Las principales novedades consisten en la creación de un tercer nivel de Administración, de carácter dispositivo, como son las Comunidades Autónomas, que se añade a la Provincia y al Municipio para organizar territorialmente el Estado, y en la consagración del principio de autonomía, como principio rector de la constitución, actividad y relaciones de estos entes.

Nuestra Constitución rompe con el centralismo propio del Antiguo Régimen. Sin embargo, no es equiparable la opción descentralizadora que instaura para las Comunidades Autónomas con la de los Entes locales. Así, mientras que a las primeras les reconoce autonomía política, a los Municipios y Provincias les reconoce una autonomía meramente administrativa, reglamentaria.

Además, la autonomía reconocida a las Entidades locales no viene desarrollada en su totalidad por la Constitución sino que queda diferida para que sea llenada de contenido por el legislador estatal o autonómico, dependiendo de dónde resida la competencia específica sobre la materia de que se trate. La Constitución lo único que asegura en relación con los Entes locales es, como ha dicho el Tribunal Constitucional, la garantía institucional, es decir, que es necesaria la existencia de estos entes, en palabras de dicho Tribunal: “la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Pero no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado, dejando su concreción a las leyes ordinarias cada momento histórico.

Este principio constitucional de autonomía es incompatible con las relaciones de tutela y jerarquía que con anterioridad existían entre las Administraciones territoriales.

Siete años después de la promulgación de la Constitución, se aprueba la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta Ley, dictada en ejercicio de la competencia exclusiva atribuida al Estado por el artículo 149.1.18ª de la Constitución, constituye la legislación básica estatal en materia de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas Locales.

El artículo 1 de la LRBRL declara que “Los Municipios son Entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades”. A continuación señala que “La Provincia y, en su caso, la Isla gozan asimismo de idéntica autonomía para la gestión de los intereses respectivos”.

En materia competencial, la LRBRL establece en su artículo 2.1 el principio general del sistema, al declarar que: “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". Posteriormente, en sus artículos 25 y siguientes señala unos ámbitos materiales en los que las Entidades Locales tendrán necesariamente alguna competencia.

Determinados preceptos de la LRRL fueron recurridos ante el Tribunal Constitucional mediante recurso de inconstitucionalidad promovido por las Comunidades Autónomas de Cataluña y Galicia. Con motivo de estos recursos, el citado Tribunal en Sentencia STC 214/989, de 21 de diciembre, sentó la doctrina cuyos contenidos más relevantes se exponen a continuación:

- Reconocimiento al Estado de la competencia para la fijación de los criterios básicos en materia de organización y competencia de las Entidades Locales: "Como titulares de un derecho de autonomía constitucional garantizada, las Comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y a la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho" por lo que "la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia".
- Reconocimiento a las Comunidades Autónomas de la potestad para determinar las competencias de las Entidades Locales cuya creación está a ellas atribuida: "Corresponde en exclusiva a las Comunidades Autónomas determinar y fijar las competencias de las Entidades Locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales".
- Las Comunidades Autónomas pueden establecer una organización complementaria en relación a la arquitectura institucional de los Municipios y Provincias, sin que puedan prevalecer sobre ella los reglamentos municipales y las disposiciones provinciales.
- Se reconoce la constitucionalidad de las fórmulas de delegación o transferencia directa de competencias estatales a las Corporaciones Locales, sin que deban necesariamente articularse entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Asimismo, el Estado puede mantener relaciones directas con las Entidades Locales, ya que éstas forman parte de la organización territorial del Estado, sin que sea imprescindible la mediación de las correspondientes Comunidades Autónomas.
- "La creación de comarcas podrá repercutir en las competencias de los municipios agrupados en las mismas, pero tal hecho no puede en ningún caso desembocar en una abolición, por desapoderamiento total de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada".

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, por su carácter y extensión era insuficiente para contemplar en su integridad la normativa por la que habrían de regirse las Entidades Locales. De ahí que su Disposición Final 1ª autorizara al Gobierno

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local a debate

para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes, comprendiendo dicha refundición la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones. Asimismo, se encomendaba al Gobierno la actualización y acomodo a lo dispuesto en la Ley 7/1985, de todas las normas reglamentarias que continuasen vigentes, y en particular seis de los siete Reglamentos de desarrollo directo de la Ley de Régimen Local.

El Gobierno cumplió su encargo, y así, por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que viene a cumplimentar lo establecido en la Disposición Final 1ª de la Ley 7/1985. Es decir, aprueba una norma de rango legal en el ejercicio de una delegación legislativa que refunde todas aquellas disposiciones legales anteriores vigentes, regularizándolas, aclarándolas y armonizándolas con las previsiones de la Ley 7/1985.

De acuerdo también con la Disposición Final 1ª de la Ley 7/1985, a lo largo del año 1986 se fueron aprobando los nuevos Reglamentos. Así, el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Por RD 1174/1987, se regula el régimen jurídico de los Funcionarios de la Administración Local con habilitación de carácter nacional. En 1988 se aprobó una importante Ley, complementaria de la Ley 7/1985: la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales, buena parte de la cual tiene también carácter básico.

A esta normativa estatal hay que añadir las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias, que regulan la organización y régimen jurídico de las Entidades Locales, en el marco que las permite la legislación básica del Estado.

Finalmente, para terminar con la normativa vigente en materia de Régimen local, ha de mencionarse la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, propiciada por el Consejo de Europa y ratificada por España mediante instrumento de 20 de enero de 1988. En su artículo 3 define la autonomía local 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". El artículo 4.3 consagra el principio de subsidiariedad al establecer que: "El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos".

En la década de los noventa, una vez culminado el proceso de descentralización previsto en la Constitución a favor de las Comunidades Autónomas, y una vez que estas alcanzaron una consolidación importante, tanto en materia competencial, como organizativa y financiera, se comenzó a plantear la necesidad de iniciar un proceso que hiciese efectivo el mandato constitucional que reconoce a las Entidades Locales "autonomía para la gestión de sus respectivos intereses", y que asimismo diese cumplimiento al principio de subsidiariedad, en virtud del cual en cada territorio determinado debe actuar la Administración más cercana al ciudadano.

Comienzan así los trabajos que culminarían en el denominado Pacto Local, que constituye un proceso de fortalecimiento del papel que corresponde a nuestros Gobiernos locales en el panorama de las Entidades públicas territoriales. Se trata de un proceso de reforzamiento

institucional y competencial de todo un nivel de poder público territorial, concretamente el más cercano a los ciudadanos.

Efectivamente el Pacto Local es un proceso, no es una especie de objetivo que pueda quedar cumplido de una vez y para siempre con una serie de medidas determinadas. Y él mismo, a su vez, se inserta en un proceso histórico concreto en nuestro país por una serie de circunstancias políticas propias.

No cabe duda de que la consolidación del Estado autonómico ha constituido la satisfacción de un verdadero déficit histórico-institucional y un éxito colectivo para España, cuyo modelo de organización territorial ha atraído el interés e incluso la admiración tanto de analistas como de personalidades con responsabilidades políticas de otros países, y no sólo en las nuevas democracias. España es, de hecho, el país más descentralizado de su entorno político y económico, pero dicha descentralización no puede considerarse plena si no se completa el proceso con un mayor protagonismo de los Entes Locales.

Ahora bien, si este proceso y esta etapa histórica han beneficiado de manera destacada y notable a las Comunidades Autónomas entre otras circunstancias debe tenerse en cuenta que estas “partían de cero”, por lo que el proceso tenía que comportar lógicamente ganancias sustanciales para ellas, esto no significa que el papel de nuestros gobiernos locales no haya sido muy importante desde el restablecimiento de un modelo democrático en nuestro país.

En efecto, los gobiernos locales han desempeñado un papel de primera magnitud, desarrollando una ingente actividad que ha supuesto, en términos globales, una más que notable superación de los enormes déficits en planeamiento, infraestructuras y equipamientos comunitarios básicos que afectaban a nuestro país y estrangulaban su desarrollo equilibrado y armónico. Ha sido una labor sin duda extraordinaria, desarrollada por gobiernos locales de todos los colores políticos y realizada en un plazo de tiempo realmente breve en términos históricos, que también ha merecido un general reconocimiento más allá de nuestras fronteras, donde el municipalismo español goza de un merecido prestigio.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que también nuestros gobiernos locales realizaron esta labor partiendo de una situación muy difícil, pues la democracia española no ha dispensado a los Entes Locales la atención que merecen en atención a la importancia de las funciones que desempeñan, a pesar de que se trata de las instituciones políticas que cuentan con la más larga tradición de representatividad democrática.

Son muchas las causas que han dado lugar a la relegación a un segundo plano de la Administración Local, aunque García Morillo las ha condensado en tres:

- En primer lugar, el papel secundario que las instituciones locales han desempeñado históricamente en España.
- En segundo término, la parquedad de la regulación constitucional de los Entes locales, que les proporciona unos perfiles muy difusos cuya precisión corresponde al legislador. Esta dependencia del legislativo de los Entes locales contrasta con la posición de otros entes esenciales en la nueva organización territorial del Estado, las Comu-

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

nidades Autónomas, cuya novedad, protagonismo y voracidad competencial las ha convertido en un duro competidor de las Entidades Locales.

- En tercer y último lugar, la considerable heterogeneidad que la configuración de los entes locales reviste en los distintos ordenamientos. Los derechos fundamentales, los poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, o los órganos de control de la constitucionalidad son instituciones que guardan entre sí notables semejanzas o, en el peor de los casos, son categorizables en no más de un par de modelos. Otra cosa ocurre con los Entes Locales, cuya configuración y régimen jurídico varía sustancialmente entre unos países y otros.

La constatación de todas estas circunstancias provocó que tanto la mayoría de los ciudadanos como la totalidad de las fuerzas políticas coincidieran en la necesidad de fortalecer el papel competencial y financiero que les corresponde a nuestros gobiernos locales en el contexto del conjunto de las Administraciones Públicas.

En este marco, el movimiento municipalista español, representado esencialmente por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), puso en marcha en su Asamblea Extraordinaria de La Coruña de 1993 un amplio proceso reivindicativo bajo la denominación de “Pacto Local”, reflejo del carácter consensual que inspiraría todos los trabajos.

Se gestaban así los inicios de la segunda etapa del proceso descentralizador español. La FEMP dirigió esencialmente sus peticiones al Gobierno de la Nación, y en la Administración del Estado se iniciaron los estudios pertinentes para analizar la medida en que correspondía al Estado atender las peticiones del municipalismo español y la forma de darles satisfacción.

En el documento de la FEMP denominado “Bases para el Pacto Local”, aprobado por su Comisión Ejecutiva el 24 de septiembre de 1996, se contienen un total de noventa y dos peticiones, relacionadas con los siguientes ámbitos de acción pública:

- Circulación y Transportes.
- Consumo.
- Deportes.
- Empleo.
- Educación.
- Juventud.
- Medio Ambiente.
- Mujer.
- Seguridad ciudadana y protección civil.
- Sanidad.
- Servicios sociales.

- Turismo.
- Urbanismo.

Como puede fácilmente comprobarse, se trata de un amplio catálogo de materias y si bien en algunas de ellas la competencia del Estado es exclusiva (como sucede con el tráfico, la seguridad pública, la administración de justicia, la coordinación general del sistema sanitario, los puertos y aeropuertos de interés general, entre otras), en otras muchas de gran importancia (como ocurre con los servicios sociales, el urbanismo, la vivienda o el turismo) la competencia es exclusiva de las Comunidades Autónomas, o compartida con el Estado (como en el caso de la educación, el trabajo, el medio ambiente o los transportes).

Los estudios del Ministerio de Administraciones Públicas llegaron a la conclusión de que de las noventa y dos peticiones formuladas por la FEMP, treinta y dos es decir, el tercio del total correspondían al ámbito competencial del Estado, y las sesenta restantes es decir, casi dos tercios al de las Comunidades Autónomas.

Esto suponía una consecuencia esencial para el futuro del denominado “Pacto Local”: su materialización sería imposible sin el concurso del Estado y de las Comunidades Autónomas. La inactividad de cualquiera de ambos niveles de poder territorial con capacidad legislativa dejaría el proceso forzosamente incompleto. O, dicho de otra manera, esa segunda fase del proceso de descentralización debería ser, a su vez, necesariamente bifásico, dada la distribución constitucional de competencias: Sería preciso un “Pacto Local” de ámbito estatal, y un “Pacto Local” de ámbito autonómico en cada una de las Comunidades Autónomas.

En los ámbitos de competencia estatal, las negociaciones del Gobierno de la Nación con la FEMP y con las diversas fuerzas políticas culminaron en la aprobación por el Consejo de Ministros, a finales de 1998, de un conjunto de medidas y de proyectos legislativos que permitieron, tras su tramitación parlamentaria, la modificación de cinco leyes orgánicas y tres leyes ordinarias en el año 1999:

- a) Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas.

Las medidas de reforma contenidas en esta Ley pueden clasificarse de la siguiente forma:

- Reformas organizativas para la mejora del gobierno local: persiguen mejorar la gobernabilidad y la eficacia de la gestión de las corporaciones locales. Entre ellas, merecen ser destacadas las siguientes:
  - El fortalecimiento de las funciones ejecutivas del Alcalde y del Presidente de la Diputación provincial.
  - El reforzamiento de las funciones de control y planificación del Pleno.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

- El establecimiento preceptivo de las comisiones informativas de control, para el seguimiento de la actividad del Pleno, en los municipios de más de 5.000 habitantes.
  - La convocatoria automática de los Plenos extraordinarios, en caso de no convocarlo el Presidente.
  - La posibilidad de actualizar los regímenes especiales de los municipios de Madrid y Barcelona.
- Reformas de carácter complementario, como son la atribución a la Administración General del Estado de la resolución de los deslindes municipales pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, o la inclusión de que los miembros de la Corporación actúen a través de grupos políticos, contemplándose también la posibilidad de su financiación para facilitar su normal funcionamiento.
- b) Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Se introduce un nuevo proceso constitucional, denominado Conflicto en defensa de la autonomía local. Con ello, se supera la laguna existente hasta ese momento, puesto que las Entidades Locales no disponían con anterioridad de acceso directo al Tribunal Constitucional. A través del citado procedimiento, los municipios, provincias e islas pueden impugnar las normas con rango de ley del Estado o de las Comunidades Autónomas que afecten a la autonomía local.
- c) Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: en ella se establece un nuevo tratamiento para las mociones de censura en el ámbito local, introduciendo una convocatoria automática del Pleno que debe discutirla, con el fin de evitar las posibles conductas antidemocráticas de los Alcaldes. Asimismo, se introduce la cuestión de confianza en determinados proyectos.
- d) Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión.

Su finalidad es dar participación a los municipios afectados por el ejercicio del derecho y precisar que tienen la condición de autoridad gubernativa a los efectos de dicha Ley, además de las de la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de seguridad ciudadana, con arreglo a sus Estatutos y a la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- e) Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

En esta Ley se introducen dos novedades significativas:

- Por un lado, se articula la necesaria participación de la representación de las Corporaciones Locales en la programación de la enseñanza, a través del Consejo Escolar del Estado.

- Por otro lado, se introduce la posibilidad de que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas puedan establecer las condiciones y las fórmulas de cooperación que estimen más adecuadas para favorecer el ejercicio por parte de las Corporaciones Locales de sus obligaciones en relación a la creación, construcción y mantenimiento de centros públicos docentes.
- f) Ley 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, que habilita a los municipios a especificar, en sus respectivas Ordenanzas, los tipos, definidos en la Ley, que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye a los Alcaldes.

Además de estas medidas legislativas, el desarrollo del Pacto Local se completó con un Código de Conducta Política en relación con el transfuguismo en las Corporaciones Locales, con el fin de solucionar el problema endémico del transfuguismo en el ámbito de las Entidades locales. Este Código fue suscrito en 1998 por el Gobierno y representantes de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.

Como desarrollo y en cumplimiento del mencionado Código, el 11 de diciembre de 2002, el entonces Ministro Javier Arenas impulsó, con el apoyo de todos los Grupos Políticos, dos proposiciones de ley de modificación de la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General y de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Posteriormente, se aprobó la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Se trata de una reforma legislativa cuya necesidad era incuestionable y unánimemente admitida, y viene a completar la reforma en la financiación de los Entes locales iniciada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre.

La citada Ley introduce modificaciones de índole tributaria y financiera, siendo su finalidad esencial, por una parte, mantener y fortalecer la garantía del principio de suficiencia financiera de las Entidades locales proclamado en la Constitución y, por otra, incrementar la autonomía municipal en el ámbito de los tributos locales, de manera que los Ayuntamientos dispongan de una mayor capacidad y margen de decisión, dentro de los límites legalmente definidos, en materias como la aplicación de los tipos impositivos o de los incentivos fiscales.

Las principales modificaciones que introduce en el sistema de financiación local son las siguientes:

- Quedan exentas del IAE, con carácter permanente, todas las personas físicas y los sujetos pasivos que no sean personas físicas y cuya cifra de negocios sea inferior a un millón de euros. Con esta medida, que se complementa con otras exenciones temporales, quedaron liberados de la obligación de contribuir por este impuesto el 92% de los contribuyentes, arbitrándose un sistema de compensación, cuyo importe se consolida para años sucesivos, a fin de evitar a los municipios la pérdida de recaudación por este impuesto
- Se modifica la regulación de los tipos de gravamen del IBI, y se establecen nuevas bonificaciones, a la par que se permite incrementar los tipos para los inmuebles residenciales desocupados.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

- Se regula un nuevo sistema de participación de los municipios en los tributos del Estado.

Todo este conjunto de disposiciones, fruto de las negociaciones entre las diferentes fuerzas políticas con representación parlamentaria y del consenso con la Federación Española de Municipios y Provincias, pretende reforzar la descentralización del Estado hacia las Entidades locales, con el objeto de profundizar en su autonomía.

Sin embargo, como ya se ha adelantado, para completar este proceso descentralizador se requiere una participación activa de las Comunidades Autónomas, dado el sistema de distribución competencial previsto en nuestra Carta Magna y en los respectivos Estatutos de Autonomía.

La iniciativa autonómica, en este proceso de estructura bifásica, es trascendental para dar cumplimiento a los principios de autonomía, subsidiariedad y descentralización, con el objeto de dotar del mayor número posible de competencias a las Entidades Locales dada su proximidad a las demandas ciudadanas.

Las actuaciones y medidas a adoptar por parte de las Comunidades Autónomas debían ir acompañadas necesariamente de los recursos suficientes con los que hacer frente a ese futuro ensanchamiento del ámbito competencial local.

Esta segunda descentralización se configura como un proceso complejo dada la heterogeneidad de nuestras Entidades Locales, pero sin duda un proceso apasionante e imprescindible en España en los comienzos del siglo XXI en el que las Entidades Locales se configuran como un principio motor y columna vertebral de la democracia.

En la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, se desarrollaron actuaciones y medidas relativas al denominado proceso de segunda descentralización. Se celebraron jornadas, mesas y reuniones para el desarrollo del proceso descentralizador en sus respectivos ámbitos territoriales.

En la mayor parte se crearon mecanismos de colaboración interadministrativa, como comisiones y órganos de carácter paritario, integrados por representantes autonómicos y miembros de las diferentes asociaciones de las Entidades Locales, con el objeto de poner en marcha el proceso descentralizador y estudiar de manera pormenorizada los aspectos que confluían en el mismo, en cuanto a las competencias susceptibles de descentralización y los consiguientes problemas jurídicos, económicos y de gestión que pudieran derivarse del mismo.

Algunas Comunidades Autónomas cuentan en su legislación con normas específicas que delimitan el marco de actuación de la Administración Local dentro de la respectiva Comunidad Autónoma.

Otras Comunidades Autónomas han utilizado la legislación sectorial para ampliar el campo competencial de las Entidades Locales, sobre todo en materias como la ordenación del territorio, urbanismo y turismo.

Los instrumentos específicos previstos en la mayor parte de ellas se han concretado en la transferencia de competencias mediante Ley, la delegación y la encomienda de gestión, y a través del otorgamiento de convenios.

Las actuaciones y medidas adoptadas por algunas Comunidades Autónomas vienen marcadas por una previa planificación y ordenación de su Administración Local, buscando en la Comarca y las Mancomunidades la solución a los problemas locales.

En el caso de Canarias y de las Islas Baleares, la descentralización se ha dirigido hacia los Cabildos y Consejos Insulares respectivamente, en su doble condición estatutaria de instituciones propias de la Comunidad y de Corporaciones Locales, asumiendo importantes competencias en la actualidad.

Si bien fue fundamental el camino abierto en el año 1999, los resultados no fueron todo lo satisfactorios que cabría esperar en el necesario reforzamiento institucional de las Entidades Locales en el sistema político-administrativo, dada su posición más cercana a los ciudadanos.

Del análisis de las actuaciones se pone de manifiesto una falta de homogeneidad, quizás fruto del mosaico local que ofrece nuestro territorio nacional, rico en peculiaridades y especificidades en cada una de las Comunidades Autónomas.

Si bien estas circunstancias no eran desconocidas por parte de la Administración del Estado, se quiso intensificar el proceso de segunda descentralización, dentro del máximo respeto al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, estimulando el impulso del proceso a seguir por cada una de ellas dentro de un ámbito de cooperación, colaboración y diálogo que concluyese en el posicionamiento que deben tener las Entidades Locales en virtud de los principios de autonomía, subsidiariedad y descentralización.

Por otra parte, y a pesar de que el balance de las reformas introducidas en 1999 en la Ley 7/1985, fue muy positivo, había otros muchos ámbitos en los que esta Ley, después de casi dos décadas de andadura, precisaba adaptarse a la nueva realidad política y social española existente. Por este motivo, el Ministerio de Administraciones Públicas continuó con los estudios y trabajos al objeto de dar respuesta a las necesidades que nuestras Entidades Locales planteaban a principio de siglo.

Concretamente existían varios ámbitos en los que pronto se vio la necesidad de actuar: en primer lugar, el modelo orgánico-funcional, sobre el que pesaba una concepción corporativista de la política local; en segundo término, el excesivo uniformismo, que incluía bajo un mismo régimen a todos o a la mayor parte de los municipios, con independencia de su población y necesidades; y finalmente, la ausencia de cobertura legal de la potestad sancionadora local. Acompañando a estos grandes retos, había llegado el momento de revisar también otros aspectos necesitados de adaptación, impulso o modernización.

Por lo que se refiere al primero de los ámbitos citados, el modelo orgánico-funcional, la nueva etapa se inició con la Ley 11/1999, que modificó de manera sustancial la distribución de atribuciones entre los órganos necesarios, fortaleciendo las funciones gestoras y ejecutivas de los Presidentes de las Entidades Locales, en aras a una mayor eficacia y agilidad, y mejorando los mecanismos de control del Pleno.

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

La experiencia positiva que había supuesto la reforma del régimen local de 1999, permitió orientar los trabajos para la consecución de los que iban a ser los inminentes objetivos: avanzar en la misma línea, dotando a los ejecutivos de la capacidad de gestión suficiente para actuar de forma rápida y eficaz, definiendo a la par al Pleno en sus funciones deliberantes, fiscalizadoras y de control sobre la acción del ejecutivo, permitiendo así el equilibrio adecuado en la acción de los poderes locales.

En segundo lugar, el régimen local español, si bien ha conservado singularidades tradicionales, como el régimen de Concejo abierto, se ha caracterizado siempre por el establecimiento de un régimen de organización y funcionamiento común y uniforme para todos los municipios, sin que existiera una paralela identidad, como resulta notorio, entre las necesidades de los grandes municipios y aquellos que tienen escasa población.

En el mundo contemporáneo los municipios altamente poblados son los centros de impulso y desarrollo, en definitiva, el eje de donde parten las innovaciones y el progreso social, económico y cultural. Pero como contrapartida, estos municipios constituyen también un complejo sistema de relaciones sociales, que dificulta su gobierno y gestión, donde se multiplican y manifiestan con mayor agudeza las necesidades sociales y económicas propias de las concentraciones urbanas.

Por otra parte, el gobierno urbano ha de hacer frente de forma creciente a una gama de demandas que no pueden contemplarse ya de forma aislada o inconexa, debido a la evidente interacción de las distintas políticas públicas que inciden en unas estructuras tan complejas como son nuestras ciudades.

Además, las dimensiones de las grandes ciudades plantean problemas específicos en la relación entre gobernantes locales y los ciudadanos, exigiendo el desarrollo de mecanismos de proximidad y de participación específicos que permitan la implicación de los ciudadanos en el gobierno municipal.

De hecho, desde una perspectiva comparada, la cuestión del gobierno urbano se había convertido en todas partes del mundo en uno de los temas centrales del debate político sobre la gobernabilidad, y contaba ya con un bagaje destacado de estudios científicos y doctrinales, así como de experiencias concretas de reforma en diversos países, que acreditan que la necesidad de hacer frente a su problemática de una manera decidida constituye un fenómeno general.

En el caso de nuestro país, si bien la legislación de régimen local anterior a la Constitución preveía la posibilidad de un régimen especial de Carta, en la realidad se limitó a dos Leyes especiales, la de Madrid (1960) y la de Barcelona (1963) que, sin constituir una verdadera singularidad, recogieron algunas especialidades, como la división territorial en distritos, la creación de la figura de los delegados de servicio y el fortalecimiento de la figura del Alcalde.

Posteriormente, la LRBRL habilita a que las Comunidades Autónomas puedan establecer otros regímenes municipales especiales, para municipios pequeños o de carácter rural y para aquéllos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable. Por lo que respecta a los grandes municipios, se limita a declarar la vigencia de los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, en tanto no resultaran opuestos, contradictorios o incompatibles con

la propia Ley. Sin embargo, la reforma llevada a cabo por la Ley 11/1999, de 21 de abril, hizo posible la diversidad en esta materia, al recoger la previsión de que mediante Ley de las Comunidades Autónomas, y a instancia de los respectivos Ayuntamientos, se pudieran actualizar en determinados aspectos, los regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

En consecuencia, puede afirmarse que nuestro régimen local no respondía en un grado suficiente a las necesidades específicas de los municipios españoles de alta población, haciendo necesario, en el marco de las competencias del Estado, que en esta materia se ciñen a la regulación del régimen básico local, abordar las necesarias especialidades para poder hacer frente a las mismas en el contexto de una sociedad dinámica y en constante evolución.

Junto con estas sentidas necesidades en el ámbito orgánico-funcional y en la ruptura de la uniformidad que demandaban nuestros municipios, un tercer aspecto se presentaba también inaplazable: las relaciones entre las Entidades locales y sus ciudadanos en una doble vertiente. Por un lado, se hacía preciso otorgar cobertura legal a la potestad sancionadora de las Entidades Locales. Por otro, reforzar los mecanismos de participación de los ciudadanos en la vida municipal.

La exigencia del respeto al principio de legalidad en materia sancionadora se venía interpretando de manera muy estricta por la Jurisprudencia, lo que supone un notable obstáculo para la realización efectiva de la autonomía local. Al no estar dotadas las Entidades Locales de otra potestad normativa que la reglamentaria, les resultaba imposible tipificar infracciones en un mundo con la complejidad y la diversidad propias de lo local.

En materia de participación ciudadana, se había constatado una clara tendencia continental a reforzar las posibilidades de participación y de incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, para evitar o corregir, en el contexto de un mundo globalizado, el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública.

Resultaba incuestionable la procedencia de incrementar la participación y la implicación de los ciudadanos en la vida pública local. Si bien es cierto que en este ámbito había que conceder amplios márgenes a la potestad de autoorganización de las entidades locales, también lo era que la legislación básica estatal debía contener unos estándares mínimos concretos que permitieran la efectividad de esa participación.

El proceso de modernización en todos estos ámbitos tomó como punto de partida la presentación por el Gobierno de la Nación, a través del entonces Ministro de Administraciones Públicas, Jesús Posada, el 11 de octubre de 2001 a la Comisión de Entidades Locales del Senado del "Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana", comprensivo de un estudio para comenzar, en el seno de dicha Comisión, un amplio debate sobre el fenómeno de las grandes ciudades, en general, y sobre su situación concreta en España.

Este estudio consta de un primer apartado que contiene un análisis actualizado de la forma en que distintos países han abordado el problema de las grandes conurbaciones, prestando especial atención, dentro de los países de nuestro entorno político y económico, a los que disponen de una estructura descentralizada.

Los criterios seguidos a la hora de seleccionar los países a estudiar fueron los siguientes:

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

- Se restringe el informe al área occidental europea por ser la más cercana a nuestro país. No obstante, por su interés se incluyen Canadá, Argentina y Estados Unidos.
- Se hace especial referencia a las Políticas Urbanas dictadas desde la Unión Europea.
- Dentro del Occidente europeo, se ha considerado imprescindible el análisis de los casos inglés y francés, por ser estos los más representativos de los dos arquetipos político-administrativos europeos.
- En el caso de Italia y Alemania, es la especial estructura territorial de cada uno de ellos la que provoca su inclusión, a fin de contrastar como se han abordado las problemáticas metropolitanas en áreas que cuentan con una estructura descentralizada de poder.
- Respecto al caso holandés, y aun estando alejado de nuestra órbita jurídica, es el hecho de que en él se han acometido experimentos descentralizadores en las grandes urbes el que induce a incluirlo en este trabajo.

En un segundo apartado, el Informe analiza el tratamiento que se ha dado en España al fenómeno de los grandes núcleos urbanos.

En su última parte, el Informe presentaba un apartado de conclusiones en el que, entre otras cosas, se proponía para el debate una serie de posibles medidas que podrían adoptarse tanto por la Administración General del Estado como por parte de las Comunidades Autónomas, tal y como se habían venido planteando por determinadas ciudades.

Este apartado parte de unas reflexiones sobre la regulación de las grandes ciudades en el Derecho comparado. Dentro del proceso de urbanización mundial que se ha producido, se ha pasado de un modelo de ciudad aislada y desconectada de su área de influencia, a las áreas metropolitanas o regiones urbanas que incluyen a las propias grandes ciudades así como a su zona de influencia limítrofe. Se observa que se tiende cada vez más hacia una diversidad en el ámbito local, sobre todo en Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Canadá y Holanda. También se observa una tendencia hacia la descentralización, con el problema de solapamiento de competencias que ello conlleva. La implicación de los habitantes, así como los principios de colaboración, coordinación y responsabilidad son trascendentales para el desarrollo de las grandes ciudades. La importancia de las grandes ciudades en Europa y América es cada vez mayor, lo que implica que todos los países analizados se hayan planteado la modificación de los sistemas de financiación local, al ser estos insuficientes, ante las demandas cada vez mayores de los ciudadanos. Existe también una tendencia general al abandono de una visión de las Entidades locales como meras prestadoras de servicios, y a la potenciación de la gobernabilidad de las mismas, a través de medidas como la elección directa del Alcalde, en el caso de Italia y Alemania. Se pretende reforzar el papel del Alcalde como autoridad ejecutiva, creando un modelo de parlamento local, en el que el Alcalde y su consejo desarrollen una función ejecutiva, y estableciéndose una asamblea con funciones de control y reglamentación, con un presidente distinto al Alcalde. Finalmente, existe una tendencia en las grandes ciudades a la representatividad directa.

Por lo que se refiere a nuestro país, se observan dos características diferenciadoras:

- La diversidad de modelos, tanto existentes como potenciales, en el panorama político-territorial urbano, dada la amplitud de las bases estatales.
- La imposibilidad de que un solo poder público decida por sí el modelo y lo lleve a la práctica sin contar con el resto de los estamentos territoriales, dado el reparto de competencias existente y el sistema de financiación territorial.

No obstante, la naturaleza de ente necesario en la organización territorial que tienen los municipios, permite al Estado decidir el alcance de la normativa básica específica y propia de las grandes ciudades. Cuestión distinta es la de establecer los criterios a tener en cuenta a la hora de identificar los municipios que han de gozar de esta consideración. Este tema debía necesariamente ser debatido en la Comisión de Entidades Locales, tratando de llegar al mayor acuerdo posible, al afectar directamente al modelo de desarrollo territorial español.

Del Informe citado se desprende que España se encontraba en una fase “embrionaria”, por lo que al gobierno de los grandes municipios se refería. No obstante, se consideraba el momento idóneo para iniciar un proceso de desarrollo en la institucionalización de las grandes áreas urbanas, una vez consolidado el proceso de desarrollo de las Comunidades Autónomas y ya iniciado el proceso de descentralización hacia las Entidades locales contenido en el Pacto Local. Para ello era precisa una actitud favorable por parte de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas y una participación intensa por parte de la base municipal.

En cuanto a las sugerencias contenidas en el informe para la adopción de medidas legislativas, se resumen en las siguientes:

- En el terreno organizativo, se plantea la posibilidad de adecuar la distribución de atribuciones entre los órganos de carácter necesario a las singularidades de las grandes ciudades, así como la necesidad de la organización en distritos para fortalecer de forma simultánea la eficacia y la participación ciudadana. Asimismo se prevé la posibilidad de crear centros, con autonomía funcional y presupuestaria, para agilizar la gestión de los servicios públicos locales.
- En el ámbito económico-financiero se plantean una serie de medidas dirigidas a agilizar los procedimientos recaudatorios y las disponibilidades financieras de la Administración municipal.
- En materia de políticas sectoriales de la competencia del Estado, podemos destacar, entre las sugerencias más relevantes que se proponen para el debate en la Comisión, el fortalecimiento de las competencias locales en materia de Seguridad Ciudadana, con la consideración expresa del Alcalde como autoridad competente en la materia cuando actúen en el ejercicio de las competencias atribuidas al municipio, y con un más amplio margen sancionador a favor de los mismos; un reforzamiento y ampliación de las competencias municipales en materia de Tráfico, comprendiendo también la potestad sancionadora y el establecimiento de medidas efectivas para garantizar el pago del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica y la adecuada suscripción del seguro obligatorio; la creación de un nivel de Justicia Municipal de Paz siempre en el marco del respeto al acuerdo sobre la reforma de la justicia en España para lograr una ágil justicia de proximidad e inmediatez en los conflictos que afectan a la convi-

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

vencia ciudadana que revisten pequeña entidad, y finalmente, una potenciación de la presencia de las grandes ciudades en la gestión de los dominios públicos y de las grandes Infraestructuras que les afecten, tales como las costas, el dominio hidráulico o las telecomunicaciones.

- También contiene el Informe una amplia serie de medidas en materias de la competencia de las Comunidades Autónomas, tal como han sido reivindicadas por los representantes locales con motivo de los Pactos locales autonómicos y que coinciden también con las demandas planteadas por las grandes ciudades.

Estas peticiones afectan a un amplio campo de políticas: servicios sociales, juventud, mujer, medio ambiente, sanidad, consumo, transportes, urbanismo, vivienda, deportes, educación, empleo, protección civil, turismo y patrimonio histórico-artístico. Obviamente, se trata de ámbitos donde deben ser las Comunidades Autónomas las que adopten las medidas que consideren pertinentes en el ámbito de sus competencias y en el marco, en su caso, de sus negociaciones con las grandes ciudades existentes en su territorio.

Partiendo de este Informe, en la citada Comisión de Entidades Locales del Senado comparecieron expertos jurídicos, así como representantes de las Comunidades Autónomas, del ámbito local y del Gobierno. Estas intervenciones contribuyeron al enriquecimiento del debate y a la búsqueda de pautas de orientación. Fruto de las mismas fue una propuesta de resolución de la Comisión, para su debate entre los grupos políticos.

De dichas intervenciones pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1. La Comisión de Entidades Locales del Senado es el foro más idóneo para el debate de las cuestiones planteadas.
2. El Senado valora de forma muy positiva el informe presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas como punto de partida, recalcando el acierto de incorporar al mismo las demandas planteadas por la Federación Española de Municipios y Provincias.
3. Existe una amplia conciencia en la necesidad de afrontar la problemática de las grandes ciudades a través de una legislación específica que permita un mayor acercamiento de la política a los ciudadanos en estas grandes urbes y un fortalecimiento de su estructura y funcionamiento internos.
4. Resulta esencial para avanzar hacia una administración municipal más ágil y eficaz una nueva definición de las competencias de sus órganos de gobierno, reservando al Alcalde y a la Comisión de Gobierno las funciones ejecutivas, y al Pleno las de control y normativas.
5. Es necesaria una mayor implicación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las medidas que se lleven a cabo sobre las grandes ciudades, en ejercicio de las competencias que tienen atribuidas constitucionalmente.
6. En cuanto a los asuntos relacionados con competencias del Estado, resulta más adecuado su tratamiento a través de su regulación específica.

7. La realidad de las grandes ciudades debe afrontarse de manera separada de la de otros fenómenos urbanos, como las áreas metropolitanas, así como de los procesos de segunda descentralización que se efectúen, ya que son realidades que necesitan tratamientos diferenciados en atención a las competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas desarrollan en estas materias.
8. Se valora de forma positiva que la futura normativa sobre grandes ciudades incluya un tratamiento específico y especializado a los municipios de Madrid y de Barcelona.
9. Resulta especialmente importante que existan instrumentos de cooperación capaces de ofrecer respuestas adecuadas en aquellos supuestos de competencias concurrentes entre distintas Administraciones públicas, situación que se produce sobre muchas de las materias de ámbito local.
10. Se considera necesario que las Administraciones implicadas en la reglamentación de esta materia busquen el más amplio consenso, dada la trascendencia que unas medidas de este tipo tendrán en la futura configuración de los gobiernos locales.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, el entonces Ministro de Administraciones Públicas, Javier Arenas, impulsó el proyecto de reforma legislativa, llevando a cabo una larga serie de contactos con los diferentes agentes interesados en la materia a regular, al objeto de alcanzar el mayor consenso posible y garantizar la oportunidad y acierto de la Ley. Destacan las reuniones celebradas con los Alcaldes de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Zaragoza, Málaga, Valladolid, Córdoba, Murcia, Bilbao y Palma de Mallorca, así como con el Presidente de la Comunidad de Madrid —por prever su Estatuto de Autonomía un Estatuto de capitalidad para la Villa de Madrid con el responsable de política municipal del PSOE, con los portavoces de los grupos políticos con representación parlamentaria, y los numerosos contactos mantenidos con Catedráticos especialistas en materia de Régimen Local.

El espaldarazo definitivo tuvo lugar con dos iniciativas parlamentarias. Por un lado, la Proposición no de Ley aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el día 11 de marzo de 2003, y por otro, tan sólo unos días después, la aprobación en el Senado, con fecha 26 de marzo, del Informe sobre las Grandes Ciudades y las Áreas de Influencia Urbana.

El Informe aprobado por el Senado, ponía de manifiesto la necesidad de afrontar la problemática de los grandes municipios a través de una legislación específica, y una reforma del sistema legal regulador del Régimen local que comprendiera también el conjunto de disfunciones puestas de manifiesto desde la vigencia de la Ley de Bases. Continuaba el informe señalando que resulta esencial una nueva definición de las competencias de los órganos de gobierno, reservando al Alcalde y a la Comisión de Gobierno las funciones ejecutivas, y al Pleno las de control y normativas. En el ámbito de las relaciones entre las entidades locales y los ciudadanos, el Informe recoge como cuestión fundamental el impulso de la participación ciudadana, señalando como posibles medidas la creación de órganos con cometidos específicos en esta materia, la regulación de las iniciativas ciudadanas o la división territorial interna en los municipios altamente poblados. El Senado entiende necesario finalmente, la búsqueda del más amplio consenso en el desarrollo normativo de estas medidas.

Por su parte, el Pleno del Congreso de los Diputados, en la citada proposición no de Ley instaba al Gobierno de la Nación a presentar en el Congreso un Proyecto de Ley tendente

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

a la modernización del Gobierno Local, en términos muy similares al Informe del Senado, abordando aspectos tales como la participación ciudadana, la potestad sancionadora, el perfeccionamiento de los instrumentos políticos de control y de fiscalización de la gestión desarrollada por el gobierno municipal y la configuración de un régimen específico aplicable a los municipios más poblados. El Congreso instaba al Gobierno también a la adopción de medidas tales como el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y colaboración del Estado y Comunidades Autónomas con la Administración Local, el desarrollo de la cooperación y las competencias municipales en materia de seguridad ciudadana y en políticas de proximidad, y los regímenes especiales de Madrid y Barcelona.

Así las cosas, recibido el respaldo del Congreso y el Senado, el Anteproyecto de Ley elaborado por el Ministerio para las Administraciones Públicas fue presentado como proyecto de Ley en el Congreso de los Diputados en junio de 2003 y, tras la correspondiente tramitación en ambas Cámaras, presidida en todo momento por el consenso entre los principales grupos políticos con representación parlamentaria, fue aprobado como “Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno local”.

Dado que la Ley goza de carácter básico, en función de las competencias atribuidas al Estado por el artículo 148.1.18ª de la Constitución en materia de “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, su regulación se centra en la definición de un mínimo común denominador normativo en esta materia, dejando a la legislación de desarrollo de las Comunidades Autónomas y a la potestad autoorganizativa de que gozan los entes locales la introducción de las especialidades que sus específicas características y tradiciones aconsejen.

En el contenido de la Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local pueden diferenciarse dos bloques:

- Una parte general, que modifica diversos preceptos de la LRRL y añade otros, y es aplicable a todas las Entidades Locales, y
- Otra parte específica, aplicable únicamente a los municipios de gran población.

En cuanto a la parte de alcance general, las principales innovaciones son las siguientes:

1. Se proporciona cobertura legal para el ejercicio de la potestad sancionadora municipal, mediante la introducción de un nuevo Título que regula la tipificación de infracciones y sanciones por parte de las Entidades Locales, conforme con el marco establecido por la jurisprudencia constitucional en STC 132/2001, de 8 de junio.
2. Se arbitran una serie de mecanismos para potenciar la participación ciudadana, entre los que se incluyen la regulación de las iniciativas populares en el ámbito local, la creación de una Comisión de Sugerencias y Reclamaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos municipales, la necesidad de reglamentos orgánicos en todos los municipios en materia de participación ciudadana, que determinen y regulen los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva o la obligación de promover la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en las relaciones entre los vecinos y las Entidades locales, situando nuestro régimen local en una posición de primera línea en esta materia, conforme con el proceso europeo

reflejado en la Recomendación Rec (2001) 19, del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

3. Se racionalizan y clarifican las diferentes formas para la gestión de los servicios públicos locales, incorporando al ámbito local las Entidades Públicas Empresariales y se recoge la regulación esencial de los organismos autónomos y de las sociedades mercantiles con capital social público.
4. Se modifica la denominación de la Comisión de Gobierno por la de "Junta de Gobierno Local", más acorde con la naturaleza ejecutiva de este órgano.
5. Se suprime la exigencia del voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros que componen el Pleno de la entidad para la aprobación de las ordenanzas fiscales, pasándose a exigir el mismo que el requerido para la aprobación de los presupuestos.
6. Se modifica la regulación de la Comisión Nacional de Administración Local, flexibilizando el régimen de adopción de acuerdos y su funcionamiento, permitiendo que el Pleno delegue funciones en sus Subcomisiones, salvo el informe sobre proyectos de Ley que versen sobre normativa básica de régimen local, haciendas locales o Leyes Orgánicas que afecten a la Administración local.
7. Reciben impulso los mecanismos de cooperación y colaboración entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas con la Administración local, con referencia a la fórmula de Conferencia Sectorial, como órgano para el debate de los asuntos que afectan a la Administración local
8. Se clarifica el régimen jurídico de las mancomunidades de municipios, con objeto de potenciar e impulsar esta figura asociativa, con las mismas potestades que las Entidades locales territoriales y la posibilidad de mancomunidades formadas por municipios pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas, si así lo permiten las legislaciones autonómicas respectivas.
9. Se atribuyen a las Diputaciones Provinciales funciones de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación estratégica en el territorio provincial.

La parte específica se contiene en el nuevo Título X de la LRRL, que establece el Régimen de Organización de los municipios de gran población.

Su ámbito de aplicación comprende, en todo caso, a los municipios cuya población sea superior a los 250.000 habitantes y a las capitales de provincia de población superior a 175.000 habitantes. Asimismo, cuando lo decidan las Asambleas legislativas autonómicas a iniciativa de los Plenos de los respectivos Ayuntamientos, será también de aplicación a los municipios capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de instituciones autonómicas, con independencia de su población, y a los municipios de más de 75.000 habitantes que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales.

Este mismo régimen orgánico, aunque con ciertas excepciones (no les son de aplicación los preceptos referidos a los Distritos, a la Comisión Especial de Sugerencias y Reclamaciones y

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

al Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas), será también de aplicación a los cabildos Insulares Canarios de Islas cuya población supere los 175.000 habitantes, y a los restantes Cabildos Insulares de Islas cuya población supere los 75.000 habitantes, siempre que así lo decida mediante Ley el Parlamento Canario a iniciativa de los Plenos de los respectivos Cabildos.

Para aquellas Corporaciones en las que la Ley resulta de inmediata aplicación, los Plenos de los Ayuntamientos y de los Cabildos Insulares deben aprobar los reglamentos orgánicos necesarios para la adaptación de su organización a las normas del nuevo Título X de la LRBRL dentro del plazo máximo de 6 meses desde la entrada en vigor de la Ley, es decir, antes del 1 de julio de 2004.

Se establecía que a partir del año 2007, la determinación del número de habitantes exigido para la aplicación de este nuevo régimen orgánico-funcional ha de realizarse en función de las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal, aprobadas por el Gobierno, con referencia al 1 de enero del año anterior al del inicio de cada mandato del Ayuntamiento. La entrada en vigor de la nueva organización coincide con el inicio del mandato de la nueva Corporación, que debe adaptar su anterior organización a la prevista en el Título X de la LRBRL en un plazo máximo de 6 meses desde su constitución, con carácter definitivo, aunque la cifra oficial de población del municipio se reduzca posteriormente por debajo del número de habitantes exigido para la inclusión.

La Ley configura para estos municipios un modelo de gobierno propio del sistema parlamentario, similar al existente en los niveles estatal y autonómico, que escapa definitivamente de la concepción corporativista, ajena ya a la realidad del gobierno local contemporáneo en las grandes ciudades, configuración incardinable en el modelo legal europeo de gobierno local, tal y como ha sido esbozado en sus aspectos esenciales en la Carta Europea de la Autonomía local.

El modelo orgánico-funcional para estos Municipios es, básicamente, el siguiente:

Por una parte, se recogen los órganos necesarios, de existencia preceptiva, que constituye la organización mínima o básica de estos municipios, organización que podrá ser complementada por la legislación autonómica y los propios Reglamentos orgánicos de las Entidades Locales:

- El Pleno, que se integra por el Alcalde y todos los Concejales, como órgano de máxima representación política de los ciudadanos, foro de debate de las grandes políticas y decisiones estratégicas municipales. En su configuración pueden exponerse las siguientes novedades:
  - En sus sesiones pueden intervenir los miembros de la Junta de Gobierno local que no tengan la consideración de Concejales, si bien no podrán emitir voto en la adopción de acuerdos plenarios.
  - Dispondrá de Comisiones, integradas por los miembros que designen los grupos políticos en proporción al número de concejales que tengan en el Pleno. Las Comisiones son posibles destinatarias, además, de competencias delegadas por el Pleno.

- Sus atribuciones son principalmente normativas y de control y fiscalización de los órganos de gobierno. Se le asignan también todas aquellas decisiones de singular relevancia, como la participación en organizaciones supramunicipales, la creación de organismos autónomos, entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles, o la denominación y división del municipio en Distritos. Algunas de estas funciones son delegables, pero únicamente en las Comisiones; es decir, no en el Alcalde ni en la Junta de Gobierno. Sus funciones ejecutivas pasan a ser competencia de la Junta de Gobierno local.
- El Alcalde, como Presidente de la Corporación, es el principal órgano de dirección política, gobierno y administración municipal y ostenta el tratamiento de Excelencia. Como principales novedades, pueden señalarse:
  - El Alcalde puede delegar la convocatoria de las sesiones y la presidencia del Pleno en otro Concejal, pero permanece indelegable la potestad de dirimir los empates con su voto de calidad.
  - La mayor parte de sus funciones ejecutivas pasan también a ser competencia de la Junta de Gobierno local.
- Los Tenientes de Alcalde no experimentan variación, son nombrados por el Alcalde de entre los Concejales que formen parte de la Junta de Gobierno local, para sustituirle por el orden de su nombramiento en caso de vacante, ausencia o enfermedad. Se recoge por la Ley el tratamiento honorífico de Ilustrísima.
- La Junta de Gobierno Local (antigua Comisión de Gobierno), presenta importantes novedades respecto a su equivalente en los municipios de régimen común, tanto en su composición como en sus atribuciones:
  - Pueden formar parte de la Junta personas que no ostenten la condición de Concejal, nombrados por el Alcalde, hasta un máximo de un tercio de sus miembros.
  - La Secretaría será ejercida por uno de sus miembros electivos.
  - Recibe como propias la mayor parte de competencias ejecutivas que antes correspondían al Alcalde y al Pleno, como otorgar licencias, la gestión económica, la gestión de personal, las contrataciones y concesiones, la enajenación y adquisición del patrimonio o la concertación de operaciones de crédito. También recibe atribuciones nuevas, como aprobar los proyectos de reglamentos y ordenanzas, el proyecto de presupuesto y los proyectos de ordenación urbanística. Algunas de estas competencias pueden ser delegadas en cualquiera de sus miembros o en ciertos órganos Directivos: Coordinadores Generales y Directores Generales.
- Órganos Directivos: La Ley define como órganos directivos necesarios en estos municipios, los Coordinadores Generales, dependientes de los miembros de la Junta de Gobierno Local, y los Directores Generales que culminan la organización administrativa dentro de cada una de las grandes áreas de gobierno, como órganos intermedios entre el nivel político y el funcional, cuyos titulares, salvo excepciones, han de ser funcionarios con titulación superior. También tiene esta consideración el titular de la Asesoría Jurídica y, en su caso, el titular del órgano de gestión tributaria. Finalmente,

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

también tienen el carácter de órganos directivos el titular del Órgano de apoyo a la Junta de Gobierno Local y a su Concejal Secretario, el Secretario General del Pleno y el Interventor General Municipal. Estos tres últimos deberán ser funcionarios de Administración local con habilitación de carácter nacional.

- Los Distritos, para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos municipales. Corresponde al Pleno la determinación de su número y su creación. Estarán presididos por un Concejal nombrado por el Alcalde, y deben gestionar un porcentaje mínimo de los recursos presupuestarios de la Corporación.
- El Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos, con funciones consultivas y de emisión de informes y propuestas en materia de desarrollo local y planificación estratégica.
- El Órgano u órganos de gestión económico-financiera y presupuestaria, para el desarrollo de las funciones de presupuestación, contabilidad, tesorería y recaudación.
- El Órgano para la resolución de las reclamaciones económico-administrativas, con funciones de conocimiento y resolución de reclamaciones sobre actos de gestión, liquidación, recaudación e inspección de tributos e ingresos de derecho público del Ayuntamiento, basado en los principios de celeridad, gratuidad e independencia, para fortalecer la garantía de los derechos de los ciudadanos en este ámbito y reducir litigiosidad ante los Tribunales.
- El Órgano de Gestión Tributaria, si el Pleno procede a su creación, para la consecución de una gestión integral del sistema tributario municipal, con competencias propias de gestión, liquidación, inspección y recaudación voluntaria y ejecutiva de tributos, revisión de actos tributarios, tramitación y resolución de expedientes sancionadores.

Finalmente, la evolución de la calidad de vida en estos municipios se conocerá y analizará mediante indicadores en un Observatorio Urbano, creado por el Gobierno, dependiente del Ministerio de Administraciones Públicas.

A pesar del gran avance que supuso esta Ley, como ya se ha adelantado anteriormente, el proceso de adecuación de las Entidades Locales a la consolidación del Estado Autonómico y a la configuración de la Administración Pública del siglo XXI, requería la elaboración de una nueva Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, capaz de dar respuesta a las necesidades y demandas de las Entidades Locales y de los ciudadanos que en ellas residen.

Así lo reconoció la propia norma en su exposición de motivos, donde, a la vez que justifica el carácter inaplazable e ineludible de la reforma, admite que el objetivo último debe ser la confección de una nueva ley básica.

Las dos grandes fuerzas políticas, PP y PSOE, se hicieron eco de esta petición en sus programas electorales para las elecciones generales de 14 de marzo de 2004.

En el Programa electoral del PP se incluía un compromiso de modernización del régimen jurídico aplicable a la totalidad de las entidades locales, mediante una nueva Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Por su parte, el PSOE reconocía que tras diecinueve años de vigencia de la Ley de Bases del Régimen Local, era preciso adaptar la realidad normativa municipal al marco asentado del Estado de las Autonomías mediante la construcción de un nuevo modelo de Gobierno Local. Para ello, proponía, entre otras medidas, la elaboración de un Libro Blanco para la reforma del régimen local y de su financiación, con la participación de Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, representantes de los Grupos Parlamentarios y de expertos.

Pocos días antes de los comicios, en el BOE de 9 de marzo de 2004, se publica el 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.

Este texto integra la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, tanto su articulado como las disposiciones adicionales y transitorias cuya incorporación resulta pertinente, determinadas disposiciones adicionales y transitorias de la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, y las modificaciones introducidas por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Esta habilitación tiene por finalidad dotar de mayor claridad al sistema tributario y financiero aplicable a las entidades locales contribuyendo con ello a aumentar la seguridad jurídica de la Administración tributaria y, especialmente, de los contribuyentes. Sin embargo, se limita a la mera formulación de un texto único, sin contener autorización alguna para regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que refunde.

Tras la victoria del PSOE en las elecciones generales, y muy poco después de la formación del nuevo Gobierno, mediante Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 27 de julio de 2004 se constituye la Comisión para la elaboración de Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local, presidida por el Secretario de Estado de Cooperación Territorial e integrada por 19 miembros, funcionarios, profesores universitarios y representantes de las entidades locales.

La Orden reconoce que, sin perjuicio de sus aspectos positivos, la regulación del régimen local democrático en España ha manifestado insuficiencias y disfuncionalidades en numerosos extremos, fruto en buena medida de la extraordinaria evolución que los gobiernos locales españoles han experimentado en las dos últimas décadas.

Considera que es necesario efectuar una profunda reflexión sobre el papel de los gobiernos locales en la España del siglo XXI, que conduzca a una nueva Ley de Bases del Gobierno y la Administración Local, que aborde todos los aspectos básicos de dicho nivel de poder territorial, adaptándolos a las actuales necesidades y expectativas.

Dado que esta materia afecta de manera esencial a la estructura territorial del Estado, estima indispensable efectuar todos los esfuerzos necesarios para alcanzar el mayor consenso posible, dando participación a todas las fuerzas políticas parlamentarias, las asociaciones y federaciones de entidades locales, las Comunidades Autónomas y el Consejo de Europa.

La Comisión desarrolló una amplia tarea desde septiembre de 2004 hasta enero de 2005, fecha en la que se presentaba el primer borrador.

Durante los meses siguientes el documento fue objeto de un amplio proceso de consulta. Con todas las aportaciones realizadas, la Comisión redactó la versión final del documento,

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate

que se presenta en julio de 2005 por el Ministro de Administraciones Públicas y se remite las Comisiones parlamentarias de Administraciones Públicas del Congreso y de Entidades Locales del Senado.

El Libro Blanco hace un análisis detallado de la situación del gobierno local alrededor de tres grandes ejes. En primer lugar, las competencias; en segundo lugar, los niveles intermedios de gobierno, y por último, la organización y funcionamiento.

El documento considera que la posición que la Constitución otorga al municipio sólo es viable si éste, además de derecho a intervenir en todos los asuntos que afecten a la comunidad local, cuenta con un ámbito competencial propio. Para ello propone fundir los artículos 25 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local en una lista actualizada de competencias mínimas.

En el segundo gran ámbito, el de la intermunicipalidad, la sugerencia es diseñar un modelo que sirva para mantener las competencias locales, pero que a la vez haga compatible el papel de la provincia con la competencia de las comunidades autónomas en materia de ordenación y organización de su territorio.

Respecto al tercer bloque, el dedicado al sistema de gobierno local, se apuesta por una diferenciación más clara entre las funciones del pleno y las del alcalde y los demás órganos que integren el ejecutivo local, así como por la conveniencia de incrementar el campo de acción de la potestad de autoorganización local acompañada de un adecuado desarrollo de la función de oposición y de control del gobierno.

Sobre la base de estas recomendaciones, en julio de 2006, se presenta en el Consejo de Ministros el Informe del Ministerio de Administraciones Públicas sobre el anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local.

Negociado con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y con los representantes de las Comunidades Autónomas en la Conferencia Sectorial de Asuntos Locales, establece los principios mínimos comunes que regulan el funcionamiento de los entes locales en España, respetando el ámbito competencial autonómico y la potestad de autoorganización de las entidades locales.

La norma desarrolla el principio de autonomía local establecido en la Constitución y en la Carta Europea, por lo que se podría considerar como el Estatuto de Autonomía de los municipios.

El objetivo fundamental que persigue la norma es dotar a los Entes Locales de competencias claras y de recursos suficientes. Para ello:

1. Se reconoce la naturaleza política de la autonomía local, a partir del pleno respeto al principio democrático del que emanan los gobiernos locales.
2. Se delimita el ámbito competencial propio de los gobiernos locales, teniendo en cuenta nuestro modelo territorial.
3. Se configura la potestad normativa local como expresión de un gobierno democrático, que tiene su justificación directa en la propia Constitución.

4. Se regula un modelo de intermunicipalidad en el que la provincia no es algo distinto de los municipios, sino que forma parte de la misma comunidad política local.
5. Se introduce un sistema de gobierno local más operativo y eficiente, partiendo del principio de que éste debe responder a la dinámica entre mayoría y minoría.
6. Se clarifican los derechos políticos de los miembros de los entes locales, a través de un Estatuto de los cargos representativos locales.
7. Se recogen principios fundamentales para la mejora de la financiación local, especialmente el de autonomía financiera.
8. Se impulsa la participación ciudadana mediante la incorporación del Estatuto del Vecino.
9. Se articula mejor la cooperación interadministrativa, de manera que se garantice una participación adecuada de los entes locales en la toma de decisiones que les afecten, al tiempo que se reconoce la capacidad de interlocución de la FEMP.
10. Se impulsan los planteamientos relativos a la igualdad de género, tanto en la redacción del texto como a través de la inclusión de medidas que fomentan la participación y la integración de las mujeres en el ámbito del gobierno y la administración local.

Sin embargo, una vez aprobados los Estatutos de Autonomía de segunda generación, el Anteproyecto se deja olvidado en algún cajón.

La severa crisis económica y financiera y la necesidad de garantizar el principio constitucional de estabilidad presupuestaria, obligan al nuevo gobierno constituido tras las elecciones generales de 2011, a abordar indefectiblemente una reforma en profundidad de la normativa básica en materia de administración local.

El Programa Nacional de Reformas 2012, tras un diagnóstico de la situación, identifica las medidas que es necesario adoptar.

Considera que el actual cuadro competencial de la administración local resulta indefinido y confuso, no garantizándose la inexistencia de duplicidades y que las Entidades Locales 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, no acompañadas de una adecuada financiación.

Esta situación ha contribuido a que algunas Entidades Locales se enfrentan a un problema estructural de financiación, potenciado y agravado con la crisis económica.

Para superar estos desequilibrios y contribuir a la estabilidad se formulan las siguientes medidas que se deben acometer: delimitar las competencias de la Administración Local para eliminar duplicidades y garantizar una financiación sostenible de las Entidades Locales.

Sobre esta base, se gesta la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que se publica en el BOE de 30 de diciembre de 2013.

Regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

Me referiré a esta norma de una manera más sucinta dado que por el poco tiempo que lleva en vigor carece aún de un estudio doctrinal profuso.

En primer lugar hay que destacar que se trata de una ley coyuntural, fruto de la situación de crisis económica, que no se configura propiamente como un desarrollo de la organización territorial del Estado sino que tiene una vocación de ajuste económico. De hecho, ha sido patente el temor dentro del mundo municipalista a que la misma condujera, como había pasado en otros países europeos, a una importante reducción del número de entes locales.

Esta circunstancia ha provocado que esta ley sea una de las más debatidas de la democracia, con múltiples borradores para alcanzar el mayor consenso posible y diversos cambios en la tramitación parlamentaria.

La nueva norma modifica, esencialmente, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Persigue, según su preámbulo, cuatro objetivos fundamentales:

- Clarificar las competencias municipales bajo el principio de “una Administración, una competencia” para evitar duplicidades.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, de acuerdo con los principios de eficiencia y equilibrio presupuestario.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Para su consecución introduce, entre otras, las siguientes novedades:

- Se definen con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración Local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Para ello, se enumeran en un listado las materias respecto de las cuales los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las entidades locales sólo van a poder ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.
- Se establecen restricciones a la delegación de competencias estatales o autonómicas. La delegación deberá ir acompañada, en todo caso, de la correspondiente financiación y su duración no podrá ser inferior a los 5 años.
- Se refuerza el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes, que van a asumir la coordinación de determinados servicios mínimos así como nuevas funciones respecto de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes y van a participar activamente en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros y en las labores de coordinación y supervisión de los procesos de fusión de municipios.

- Se introducen medidas concretas para incentivar la fusión voluntaria de municipios: incremento de su financiación, preferencia en la asignación de planes de cooperación local o de subvenciones o dispensa en la prestación de nuevos servicios obligatorios como consecuencia del aumento poblacional.
- Se suprime a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio del listado del art. 3 que identifica a las entidades territoriales que integran la Administración Local y las configura como formas de gestión desconcentrada de los municipios carentes de personalidad jurídica. No obstante, permite que las existentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley mantengan su personalidad jurídica y su condición de entidad local, aunque prevé la disolución de las mismas si con fecha de 31 de diciembre de 2014 no presentan sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma.
- Se establecen restricciones a la creación de nuevos municipios.
- Se limitan las retribuciones de los miembros de las entidades locales, el número de cargos públicos con dedicación exclusiva y el personal eventual.
- Se incluyen medidas para controlar la actividad y racionalizar los órganos de gobierno del sector público local, a la vez que se prohíbe la creación de entidades instrumentales de segundo nivel y se obliga a la disolución de las ya existentes.
- Se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que prestan las entidades locales y su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación.
- Se refuerza el papel de la función interventora en las Entidades Locales y la independencia de los funcionarios con habilitación de carácter nacional que prestan sus servicios en las mismas.
- Se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas y se suprimen los monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.
- Se da un nuevo impulso a los objetivos y mandatos de la vigente Ley de Igualdad de Oportunidades, No Discriminación y Accesibilidad Universal de 2003.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas ya han aprobado normas de medidas urgentes para la aplicación en su territorio de la reciente legislación:

- 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.

REGAP



MONOGRÁFICO  
A reforma local / a debate

– País Vasco:

Circular de 11 marzo 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.

Norma Foral 13/2014, de 17 de noviembre, sobre la singularidad foral en la aplicación de las medidas de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local en el Territorio Histórico de Guipúzcoa.

– 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.

– Aragón:

Circular 1/2014 de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local que modifica la Ley 7/1985, Reguladora de Bases de Régimen Local.

– Cataluña:

Decreto Ley 2/2014, de 10 de junio, de modificación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona.

Decreto Ley 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no validado por el Parlamento y, por lo tanto, derogado en fecha 25 de julio de 2014.

Decreto Ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la Ley 27/2013.

– Islas Baleares:

Decreto Ley 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación en las Illes Balears de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.

– Comunidad Valenciana:

Circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local, sobre el nuevo régimen competencial contemplado en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

– Región de Murcia:

Ley 6/2014, de 13 de octubre, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

– Comunidad de Madrid:

Ley 1/2014, 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.

– Castilla y León:

Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en Castilla y León, derivado de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

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 Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

– 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.

– 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.

Sin embargo, y a pesar del aparente consenso alcanzado, multitud de Ayuntamientos han planteado un conflicto en defensa de la autonomía local y varios recursos de inconstitucionalidad han sido ya admitidos a trámite por el Pleno del Tribunal Constitucional, los promovidos por más de 50 diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto, por la Asamblea de Extremadura, por el Consejo de Gobierno y el Parlamento de Andalucía, por el Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, por el Gobierno y el Parlamento de Cataluña, por el Parlamento de Navarra y por el Gobierno de Canarias.

Podemos concluir que nos encontramos ante una ley fundamentada más en principios de eficiencia, austeridad y sostenibilidad financiera que en los que hubieran primado en otras circunstancias, de ahí que uno de los aspectos que más se cuestiona es el de si se respeta el principio constitucional de autonomía local.

regap



MONOGRÁFICO  
A reforma local / la debate