

## LA AUTONOMÍA LOCAL EN TIEMPO DE CRISIS

(una valoración crítica de algunos contenidos de la Ley 27/2013)<sup>1</sup>

Francisco Javier MATIA PORTILLA  
Profesor (Apc) de Derecho Constitucional  
Universidad de Valladolid  
javierfacultad@gmail.com

Después de realizar varios esbozos de la presente intervención, hemos optado por un planteamiento frontal y directo, en el que daremos respuesta a catorce cuestiones, a través de las cuales pretendemos presentar las principales novedades de la reforma local y su contexto y posicionarnos sobre ellas. Elegimos esta forma de aproximación porque creemos que un resumen detenido de los contenidos de la reforma sería excesivamente limitado por un lado, y porque un análisis exhaustivo de la misma exigiría un desarrollo argumental que solamente se podría esbozar en un tiempo muy superior al que disponemos. Hemos preferido, así, asumir el riesgo de polemizar sobre la reforma, y sobre algunas de las críticas doctrinales que han provocado<sup>2</sup>, y favorecer el debate.

Antes de entrar en materia, nos parece obligado señalar que centraremos esta intervención en los aspectos competenciales de la reforma del régimen local. Utilizamos este enfoque porque nos parece que los restantes contenidos de la reforma presentan, por lo general, menos problemas de constitucionalidad. No haremos, pues, referencia, a cuestiones tales como (a) la fusión voluntaria de municipios, (b) el redimensionamiento del sector público local y (c) las (más problemáticas, en clave constitucional) relaciones y controles financieros. Tampoco

---

<sup>1</sup> Cómo citar este trabajo: Matia Portilla, Francisco Javier: “La autonomía local en tiempos de crisis (una valoración crítica de algunos contenidos de la Ley 27/2013)”. *Working Papers 02*. Madrid, 2014.

<sup>2</sup> Casi todas las reacciones doctrinales que la Ley 27/2013 son críticas, o bien porque consideran que ésta vulnera la autonomía local, porque opta por una excesiva recentralización de las competencias de los municipios y por someter la actuación de la administración local a exigencias financieras, y no lo contrario [por ejemplo, Parejo Alfonso, Luciano: “Algunas reflexiones sobre el impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre el modelo de autonomía municipal”. En *Cuadernos de Derecho Local* 34, 2014, pp. 12-13], o bien porque estiman que la reforma no ha cumplido los fines en su día previstos: simplificar el modelo local y redimensionar su alcance para hacerlo viable [entre otros, Santamaría Pastor, Juan Alfonso: “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”. En Santamaría Pastor, Juan Alfonso (coord.): *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª ed. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2014, pp. 140 ss.].

aludiremos a (d) los entes públicos de ámbito inferior al municipio, que carecerán *pro futuro* de personalidad jurídica, si bien la conservarán los creados con anterioridad.

#### 01.- ¿Es conveniente realizar una reforma de la Administración local en nuestro país?

En este punto, nuestra respuesta es taxativa: sí, y creemos contar con argumentos de peso. Comencemos por lo evidente: nadie sabía en 1978 lo que las Comunidades Autónomas, apenas prefiguradas en la Constitución iban a dar de sí. Lo curioso es que a la descentralización administrativa anterior (municipios y provincias) se ha sumado la política que ha conllevado el surgimiento de una nueva e importante administración autonómica. Si en este mismo lugar defendimos, hace un par de años, que había que repensar el reparto competencial Estado – comunidades autónomas (ojo, repensar no supone necesariamente recentralizar), propiciando un modelo más eficiente, se entenderá que ahora sostengamos lo mismo en esta materia que nos ocupa.

Se han producido propuestas (algunas muy radicales) de reforma del modelo autonómico y el PSOE ha apostado en un determinado momento por la supresión de las diputaciones provinciales, entendiéndolo que sus funciones podían ser asumidas por las comunidades autónomas.

A mi juicio, existen diversos argumentos para defender que una reforma es necesaria:

- a) Una posible prueba de esa ineficacia del modelo puede ser el denominado carácter bifronte de la administración local, que mira tanto hacia el Estado central como hacia el gobierno autonómico, y que genera una ambigüedad que no es buena para el modelo.
- b) Pero donde resulta evidente que alguna reforma debería establecerse es en materia de urbanismo, dado que su gestión se ha revelado como un foco de corrupción evidente<sup>3</sup>. No se trata, necesariamente, de privar de esta competencia a los entes locales, pero sí de aumentar los controles externos y la transparencia que aseguren, cuando menos, una gestión solvente en esta materia. Y es que los entes locales han desarrollado actuaciones con un grado de libertad y una ausencia de controles efectivos que han posibilitado unos niveles de corrupción muy elevados, como acreditan los ejemplos de Marbella, disuelto por el Consejo de Ministros, y, mucho más recientemente, de Santiago de Compostela.
- c) Si bien se mantiene hoy el mapa provincial de Javier de Burgos (con la única salvedad de la división de la provincia canaria en dos, realizada en 1927), contamos con más de ocho mil municipios, que se ordenan en Comunidades Autónomas de muy desigual tamaño (hay más de dos mil en Castilla y León, y medio centenar en Murcia), con una población muy desigual (más de tres millones en Madrid, frente a las menos de 7

---

<sup>3</sup> Vid., en el mismo sentido, Santamaría Pastor, Juan Alfonso: “El régimen...”, *cit.*, p. 149.

personas que habitan en Illán de Vacas, en Toledo). La mayoría de los municipios (más de un noventa y cinco por ciento) tienen una población inferior a veinte mil vecinos, y eso genera un modelo necesariamente ineficiente.

Por todas estas razones, se entenderá que creamos que es preciso reformar el mapa español de la administración. Lo que no tenemos tan claro es cómo. Acaso debiera acometerse una reforma integral del modelo, que redefina todas sus piezas. Acaso pudiera optarse por una simple reformulación del mapa municipal, y en este caso seguiría de cerca los consejos recogidos en el muy interesante blog *Fusión de municipios en España*<sup>4</sup>. Acaso fuera el momento de preguntarse si podemos prescindir de las diputaciones provinciales<sup>5</sup>.

En todo caso, la reforma local promovida por el Gobierno ha optado por potenciar el papel de las diputaciones provinciales y minimizar la actuación de los ayuntamientos. Y esta aproximación general nos permite plantear dos preguntas.

## 02.- ¿Hay intereses políticos ocultos en la decisión del legislador estatal?

Podría parecer que esta pregunta es desafortunada en su formulación, pero no hemos encontrado mejor forma de expresarla. Se podría responder que toda decisión legislativa es, ¡cómo no!, política. Sin embargo, lo que queremos plantear es algo más: nos preguntamos por qué el Partido Popular no ha tomado en consideración la propuesta del PSOE de suprimir las diputaciones provinciales. Se trataría de una medida quirúrgica bastante sensata, en la medida en que suprime un escalón administrativo no elegido directamente por los ciudadanos, y cuyas funciones podrían ser asumidas sin especiales problemas por las Comunidades Autónomas, fomentando las técnicas de cooperación interadministrativa.

No ha sido ésta la dirección seguida por el legislador español que, en vez de simplificar las cosas, las ha complicado bastante, como veremos más adelante. En realidad la reforma podría resumirse afirmando que se intenta contener el poder municipal y sitúa en un lugar privilegiado a las diputaciones provinciales, garantizando así, de paso, su pervivencia.

A mi juicio estas decisiones tienen que ver, y mucho, con la estructura del poder político del Partido Popular. Así como el poder socialista se articula, fundamentalmente, en torno a las federaciones, en el caso popular son esenciales los pesos provinciales, presentes en las diputaciones provinciales. Podrían citarse como paradigmáticos los casos de José Luis Baltar o

---

<sup>4</sup> [Http://fusiondemunicipios.blogspot.com.es/](http://fusiondemunicipios.blogspot.com.es/). Es una pena que no se identifique al autor o autora del blog, porque presenta una alta dosis de sentido común.

<sup>5</sup> Manuel Arenilla Sáez hace una defensa de la provincia en “El nuevo sistema de competencias locales”. En Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *La reforma...*, cit., pp. 28-29, pero no aporta razones suficientemente convincentes y posteriormente realiza una presentación de las diputaciones provinciales, como administración periférica autonómica (*ibidem*, p. 29), que resulta en cierta medida contradictoria con lo anterior, porque altera manifiestamente la naturaleza del órgano (que dejaría de ser local para ser autonómico).

Carlos Fabra, en Orense o Castellón, pero los castellano y leoneses como yo apreciamos también un toque provincial en la estructura del poder político popular en nuestra Comunidad Autónoma<sup>6</sup>.

Dicho con otras palabras, el Partido Popular, que controla un 70% de las diputaciones, no está (lógicamente) por la labor de suprimir unos órganos que canalizan su propia organización política. ¿Es comprensible? Sí, claro; ¿es inteligente? Pues todo dependerá de que el diseño presentado sea eficiente, tanto en términos de eficacia administrativa como de gasto público.

### **03.- En todo caso, apostar por debilitar la estructura municipal, ¿es constitucionalmente admisible?**

Lo primero que llama la atención a cualquier persona que se adentre en el examen de la reforma de régimen local es que con ella se pretenda restringir la actuación de los ayuntamientos ampliando, en su caso, la función de las diputaciones provinciales. Llama la atención este enfoque por diversas razones:

- a) En primer lugar, porque contrasta con las más recientes propuestas y decisiones en esta materia, como son el *Libro blanco para la reforma del gobierno local* (MAP, 2005) o las reformas estatutarias de Cataluña y Andalucía<sup>7</sup>.
- b) Pero también porque contrasta con la propia configuración del municipio como “entidad local básica de la organización territorial del Estado” (art. 11.1 LBRL), afirmación que no se realiza en relación con la provincia, y que traería también causa del sufragio utilizado en la designación de sus responsables<sup>8</sup>.

¿Podría justificarse, por esta razón, que la reforma del régimen local es inconstitucional? Aunque el legislador demuestra, una vez más, cierta incoherencia y una penosa técnica legislativa, dudamos de que el Tribunal Constitucional entienda que la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local es así, globalmente considerada, inconstitucional.

Cuestión distinta es que el Tribunal tenga en cuenta, al resolver algunas de las quejas planteadas por los recurrentes, el art. 11.1 LBRL. Éstas se refieren a la alteración del papel de los municipios, las provincias y de otros entes locales. Y nosotros seguiremos este mismo esquema: comenzaremos examinando mediante varios interrogantes las reformas

---

<sup>6</sup> No somos los únicos, como acredita el titular “Diputaciones provinciales: caciques y clientelismo en el Siglo XXI” (ver <http://www.lamarea.com/2013/01/08/diputaciones-provinciales-caciques-y-clientelismo-en-el-siglo-xxi/>). Juan Alfonso Santamaría Pastor alude al “nivel exacerbado que se aprecia en las élites municipales de los partidos políticos mayoritarios” (en “El régimen...”, *cit.*, p. 155), pero a nuestro juicio esto ocurre, acusadamente, como ya se ha indicado, en el Partido Popular.

<sup>7</sup> Medina Guerrero, Manuel: *La reforma del régimen local*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2014, pp. 13 ss.

<sup>8</sup> Véase el *Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre la reforma local*, p. 33.

relacionadas con los municipios, haciendo después lo propio con las provincias, para detenernos finalmente en otros temas de interés. Concluiremos la presente intervención con algunos interrogantes generales, de valoración general de la reforma, que se centrarán en sus efectos reales y en una opinión, necesariamente subjetiva, sobre su enfoque y acierto.

#### 04.- ¿Un nuevo diseño competencial pretendido para los municipios?

Obviamente, sí. El nuevo mapa competencial municipal es quizás la principal novedad de la Ley 27/2013. Antes de valorarlo debemos resumir, muy brevemente, su alcance:

- a) El carácter restrictivo de las competencias municipales. El artículo 25.1 LBRL afirmaba, en su versión original y hoy derogada, 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”, estableciendo a continuación unas competencias mínimas, necesarias. La reforma del régimen local las limita, sin embargo, a las recogidas en el mismo artículo, lo que quiere decir que excluye el ejercicio de competencias que no sean propias. Se deroga el antiguo artículo 28 del mismo cuerpo normativo en el que se señalaba que “Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”.

Además, “Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera” (art. 25.3 LBRL). Se desvincula así el ejercicio de competencias con la creación de servicios locales, que solamente será atendible si cumple con las citadas exigencias de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

Estas modificaciones se justifican en el principio de “una administración, una competencia”. Si la competencia no es propia, no lo es, y debe ser ejercida, en principio, por la administración responsable.

De ahí se llega a la premisa de que “Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación” (art. 7.1 LBRL).

- b) Las competencias impropias<sup>9</sup>. Sin embargo, la Ley establece la posibilidad, residual, de que las entidades locales ejerzan “competencias distintas de las propias y de las

---

<sup>9</sup> Usamos esta expresión que es la más extendida en la doctrina, aunque compartimos los reproches expresados en su día por el Consejo de Estado (*Dictamen 567/2013, de 26 de junio, sobre la reforma local*, p. 53) y por Francisco Velasco Caballero, que entiende que la expresión finalmente utilizada por la Ley (competencias “distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”) revela una mala técnica legislativa [en “Títulos competenciales y la garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de

atribuidas por delegación cuando” (a) no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y (b) no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A tal fin se requieren dos informes preceptivos de la Administración competente sobre la inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera.

Comenzando por lo obvio, es evidente que esta reforma trae causa, en buena medida, de las estrecheces económicas vinculadas con la crisis. Muchos ayuntamientos en España habían contado con ingentes ingresos derivados del urbanismo que han caído en picado en los últimos años. Y es también evidente que, al abrigo de esos años dorados, se han tomado medidas simplemente descabelladas, llevándose la palma el pueblo de La Muela, de 5.000 habitantes, cuya Alcaldesa subvencionaba viajes al Caribe a sus vecinos y construyó una plaza de toros cubierta, tres museos, un aviario, un auditorio y un centro deportivo que tenía previsto funcionar para 25.000 personas, es un buen ejemplo de estos despropósitos, que ha llevado a este municipio a contraer una deuda de más de veinte millones de euros.

Que la reforma pretende poner coto a tales prácticas es evidente; cuestión distinta es, como veremos, que lo haga de forma adecuada y eficiente.

- c) Las competencias propias. Si se compara el vigente artículo 25.2 LBRL con su anterior redacción, se comprobará que se ha producido un importante adelgazamiento de las competencias propias, reconocido por la propia Administración central<sup>10</sup>, y se han excluido en particular las referidas a los mataderos, la defensa de usuarios y consumidores y la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Aunque este precepto no atribuye competencias directamente a los municipios, delimita la actuación de los legisladores estatal y autonómico en esta materia<sup>11</sup> (art. 25.3 LBRL).

Es importante subrayar que las competencias propias se vinculan ahora, a diferencia de lo que ocurre con las diputaciones provinciales, con un listado tasado de materias, lo que impide su eventual apertura, en principio, a objetos distintos de los allí recogidos.

---

racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. En Santamaría Pastor, Juan Alfonso (coord.): *La reforma...*, cit., p. 88], defecto que puede aplicarse, de forma general, al texto legal examinado en estas páginas [ver Cuesta Revilla, José: “Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico”. En *Cuadernos de Derecho Local* 34 (2014), p. 124].

<sup>10</sup> Vid. *Nota Explicativa de la Reforma Local, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, p. 3 (que se puede consultar en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20de%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>).

<sup>11</sup> Velasco Caballero, Francisco: “Títulos...”, cit., p. 91, que recuerda la STC 214/1989/3 y Zafra Víctor, Manuel: “Doble inconstitucionalidad de la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local”. En *Cuadernos de Derecho Local* 34 (2014), p. 56.

Este adelgazamiento es especialmente visible en el listado de servicios, recogido en el artículo siguiente<sup>12</sup>. Desaparece el servicio sobre “control de alimentos y bebidas” y se impone que en los municipios de menos de veinte mil habitantes será la diputación provincial o entidad equivalente la que coordine la prestación de los servicios relacionados con (a) la recogida y el tratamiento de residuos; (b) el agua potable y las aguas residuales, (b) la limpieza viaria, (b) el acceso a los núcleos de población, (e) la pavimentación de las vías urbanas y (f) el alumbrado público.

Interesa recordar que, en estos casos, la diputación debe proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación de tales servicios (directa, mediante consorcio o mancomunidades, etc.), con la conformidad de los municipios afectados, y debe acompañar dicha solicitud con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera, resolviendo el Ministerio. En caso afirmativo, la Diputación repercutirá el coste efectivo del servicio en función del uso, o se beneficiara de la tasa municipal vinculada al mismo.

El coste efectivo se determinará atendiendo a los criterios fijados en la futura orden por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales<sup>13</sup>.

En todo caso, si un municipio justifica que puede prestar el servicio con un coste efectivo menor que el derivado de la propuesta de la Diputación, podrá prestarlo por sí mismo.

- d) Las competencias delegadas. El municipio, además de las competencias propias e impropias, puede asumir competencias por delegación del Estado central o de la Comunidad Autónoma de cuyo territorio forma parte, como son las recogidas, sin carácter exhaustivo, en el art. 27.3 LBRL. Ya no se exige, como ocurría en el pasado, que se trate de materias que afecten a intereses municipales propios, por lo que cabe en cualquier materia. Esta idea se confirma más adelante, dado que si bien el legislador prevé una serie de materias como delegables, no puede hablarse, en

---

<sup>12</sup> Pueden consultarse los cuadros comparativos realizados por Xavier Forcadell i Esteller [en “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación del régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”. En Santamaría Pastor, Juan Alfonso (coord.): *La reforma...*, cit., p. 61] y Juan Alfonso Santamaría Pastor (en “El régimen...”, cit., p. 143).

<sup>13</sup> El Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha hecho público un proyecto de esta orden el pasado 6 de mayo, que se puede consultar en <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/20140430%20OM%20coste%20efectivo.pdf>.

puridad, de un límite material, puesto que la lista no tiene carácter exhaustivo o cerrado, al indicarse éstas “entre otras”<sup>14</sup>.

La reforma somete dicha delegación a diversos límites: temporal (no puede ser inferior a cinco años), presupuestario (no puede incrementar el gasto público), control de eficiencia (que puede reservarse la Administración delegante o delegar, a su vez, en las diputaciones provinciales) y de transferencia de la financiación necesaria (siendo nula en caso de no consignarse presupuestariamente la partida correspondiente).

Por otra parte, la delegación precisa de la aceptación del municipio o municipios concernidos (debiendo utilizarse criterios homogéneos si son varios) y deja importantes funciones en manos de la autoridad delegante, que puede “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”.

Por otra parte, el artículo 57.b LBRL insta una garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas, que consiste en la autorización “a la Administración General del Estado a aplicar retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la entidad local en caso 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”.

- e) Puede concluirse, pues, que aunque se mantiene el esquema competencial clásico de los municipios (competencias propias, impropias y delegadas), se ha modificado profundamente su régimen jurídico y alcance.

Antes de poner punto final al presente apartado, conviene aludir también a dos importantes medidas competenciales recogidas en la Ley 27/2013, consistentes en la atribución a las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de salud y servicios sociales<sup>15</sup>:

- a) La Disposición Transitoria Primera contempla la asunción por las comunidades autónomas de las competencias relativas a la salud que hasta el momento se

---

<sup>14</sup> Art. 27.3 LBRL En este sentido se ha desvinculado las competencias delegadas del interés municipal, apostándose ahora por concebirlas como “un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales” (Velasco Caballero, Francisco: “Títulos...”, *cit.*, p. 105).

<sup>15</sup> Son también de interés, en este punto, las Disposiciones Transitorias tercera y decimoquinta, relacionadas con los servicios de inspección sanitaria y educación, respectivamente.



encontraban en manos municipales (participación en la gestión de la atención primaria de la Salud). Deberán hacerse cargo, al menos, de un veinte por ciento de la gestión de estos servicios por año, debiendo asumir su integridad en el plazo de cinco años. Tal asunción no podrá suponer, además, un mayor gasto para el conjunto de las administraciones públicas. La norma establece la cautela de que si la administración regional no cumple con estas obligaciones el servicio de salud se seguirá prestando por los municipios, pero con cargo a la comunidad autónoma. En todo caso, y como resulta evidente, ésta podrá delegar estas competencias a entes locales (municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes).

- b) Un régimen muy similar al descrito se prevé, en la disposición transitoria segunda, en relación con la competencia de servicios sociales y de promoción y reinserción social. En este caso, la asunción plena de dicha competencia por parte de las comunidades autónomas deberá tener lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2015.

#### **05. ¿El carácter restrictivo de las competencias municipales es inconstitucional?**

Dicho con otras palabras, ¿se vulnera la autonomía local porque el legislador opte por un criterio restrictivo en la delimitación de sus competencias? Creemos que no, y sustentamos esta opinión en dos razones complementarias. La principal es que la autonomía local es de naturaleza administrativa, por lo que, a diferencia del Estado central y de las Comunidades Autónomas, no pueden fijarse fines políticos ni, consecuentemente, diseñar servicios administrativos que no tengan un claro anclaje competencial. Pero también creo que esta decisión aporta mayor seguridad jurídica, puesto que, a partir de la reforma, será la administración responsable de prestar un servicio la que podrá, si lo considera preciso o conveniente, delegar su ejercicio en los municipios.

No quiere minusvalorarse la relevancia de la reforma legal (visible en la supresión del artículo 28 LBRL), pero sí afirmarse que la misma no resulta contraria, a nuestro modesto entender, al artículo 140 CE, salvo que se entendiera, y eso nos llevaría a otra cuestión, que la delimitación de las competencias propias fuera considerada irrazonable por ser excesivamente limitada.

#### **06.- Los nuevos requisitos que se vinculan con el ejercicio de competencias impropias por parte de los municipios<sup>16</sup>, ¿son inconstitucionales? ¿Son convenientes? ¿Son eficaces?**

Hemos visto que las administraciones locales precisan, para ejercer competencias impropias, de sendos informes dictados por otras administraciones públicas que certifiquen su sostenibilidad financiera y la inexistencia de duplicidades.

---

<sup>16</sup> José Ignacio Morillo-Velarde Pérez hace notar que aunque el art. 7.4 alude a las entidades locales, su tenor literal remite su aplicación a los municipios [en “Competencias municipales: competencias delegadas e impropias”. En *Cuadernos de Derecho Local* 34 (2012), p. 77].

¿Resulta inconstitucional esta exigencia? Resulta evidente que afecta, manifiestamente, al principio de autonomía local, en la medida en que precisa del concurso necesario de la administración regional (en su caso, también de la estatal) para poder prestar competencias impropias. Cuestión distinta, y que nos parece difícil afirmar en abstracto, en que dicha alteración sea, por sí misma y en abstracto, inconstitucional<sup>17</sup>.

Dicho esto, es también cierto que dicha reforma desvirtúa el reparto de poder existente entre la administración local y autonómica, inclinando la balanza a favor de esta última<sup>18</sup>. No sería imposible que la confrontación partidista posibilitara una actuación discriminatoria por parte de la administración regional que, en su caso, pudiera ser enjuiciada desde la perspectiva del principio de igualdad.

Claro que puede ocurrir también lo contrario, y es que las administraciones regionales opten por no hacer nada. Esto ha ocurrido ya, como luego veremos con más detalle, en diversas comunidades autónomas.

Y es que el problema principal que suscita esta reforma es el de su eficiencia: ¿Es impensable que alguna corporación local opte por seguir ejerciendo, *de facto*, alguna competencia impropia<sup>19</sup>? ¿Es impensable que algún informe preceptivo se deba más a cuestiones políticas que técnicas? Para que la reforma sea creíble, deberían establecerse mecanismos de control eficientes.

Y esto nos lleva a un clásico problema, que nos limitamos a enunciar: la ausencia de controles que limiten la actuación (en ocasiones, arbitraria) de los poderes públicos. Estamos en un país

---

<sup>17</sup> Discrepamos en este punto de la opinión expresada por Francisco Velasco Caballero (en "Títulos...", *cit.*, p. 90), que estima que se lesiona la autonomía local por situar a los entes municipales en una posición de sometimiento jerárquico o cuasi jerárquico respecto de las administraciones supralocales, por tratarse de un control genérico.

<sup>18</sup> Manuel Medina Guerrero teme que algunas comunidades autónomas puedan servirse del informe sobre la inexistencia de duplicidades para vetar iniciativas de municipios cuyas cuentas estén saneadas [en "La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales". En *Cuadernos de Derecho Local* 34 (2014), p. 160].

<sup>19</sup> José Ignacio Morillo-Velarde Pérez considera que las competencias impropias "vienen impuestas por la realidad y son exigencia de la posición institucional de los municipios" (en "Competencias...", *cit.*, p. 77). Por eso considera que la reforma debería haber contenido una definición de estas competencias, haber determinado la fuente formal que permita su creación y los requisitos exigibles para su ejercicio (ibídem, p. 78). Estima, en particular, que podrían cobijarse en esta categoría las competencias atribuidas por ley que ya no pueden considerarse como propias por no recaer sobre las materias recogidas en el art. 25.2 LBRL, las antiguas competencias cuya delegación se impone obligatoriamente por Ley (exigencia que ya no se deriva del art. 27 LBRL) y las competencias no atribuidas a ningún ente superior (mediante ordenanzas propias) (ibídem, p. 78). En el caso de las propias iniciativas municipales, se cuestiona el autor si la exigencia de los informes puede ser desproporcionada, y apuesta, en el plano de *lege ferenda*, por aproximar el régimen jurídico de las competencias impropias al de las propias (ibídem, p. 79).

donde hemos visto como las Administraciones desconocen resoluciones judiciales, actuando, en ocasiones, al margen del Derecho, sin que suelen extraerse contundentes consecuencias jurídicas. Volveremos a esta cuestión más tarde.

¿Puede ocurrir lo mismo con la reforma local? Si se ejerce un riguroso control sobre la rendición de cuentas de las corporaciones locales, es posible que la reforma sea eficiente, aunque yo tenga tan poca confianza sobre los órganos que deben implementar, en este punto, la reforma del régimen local, como sobre los que deben fiscalizar su actuación. Comparto mi pesimismo con el profesor Santamaría Pastor, que considera que los límites previstos son insuficientes, porque las entidades municipales podrían tratar de vincular las inversiones desproporcionadas y/o innecesarias en competencias propias, porque la prohibición de duplicidad en los servicios es una noción sumamente vaga y relativa y porque la Ley no identifica claramente a la administración que deberá emitir el informe previo<sup>20</sup>. Sugiere, y la idea debe ser alabada, el establecimiento de cautelas más enérgicas para controlar los excesos que pueden cometerse, como son la responsabilidad solidaria de la administración que emite el informe previo por los gastos municipales realizados o la responsabilidad solidaria y personal de los titulares de los órganos municipales que hubieran aprobado la iniciativa<sup>21</sup>.

#### **07.- ¿El adelgazamiento de las competencias propias de los municipios vulnera, por sí mismo, la Constitución?**

Antes de dar respuesta a este interrogante, merece la pena señalar que no todos los analistas de la Ley comparten la premisa que se recoge en el mismo. Juan Alfonso Santamaría Pastor defiende, de forma brillante además, que la Ley no ha perseguido la reducción de las competencias municipales<sup>22</sup>. Su opinión contrasta con la de otros autores<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> En "El régimen...", *cit.*, p. 151.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 152.

<sup>22</sup> En "El régimen...", *cit.*, pp. 140-145. Critica además, la ambigüedad y falta de concreción de las competencias y servicios recogidos en los arts. 25 y 26 LBRL, que son a su juicio, en ocasiones, "fórmulas omnicomprendivas" (*ibidem*, p. 154). Ver, en sentido cercano, Cuesta Revilla, José (en "Las competencias...", *cit.*, p. 103), que señala que el art. 25.2 LBRL recoge más materias que competencias y que ofrece, "sin precisión lingüística, una mera sucesión de materias afines que quizás habrían requerido una mención por separado o, al menos, una cierta conexión sintáctica".

<sup>23</sup> Vid., por todos, Medina Guerrero, Manuel: *La reforma...*, *cit.*, pp. 36 ss. y el *Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre la reforma local*, p. 23. Es también ésta la percepción que el autor de estas líneas tiene tras la lectura de la *Nota Explicativa de la reforma fiscal del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*, donde la expresión más utilizada, al explicar las competencias municipales, es que cada una de ellas "se limita a...". En todo caso, también se puede cuestionar si anteriormente se incluía o no una cláusula general de competencias. Aunque la mayor parte de la doctrina responde afirmativamente a esta cuestión [vid. Souvirón Morenilla, José María: "Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del

Por este motivo afirmamos, aunque sea polémico hacerlo, que se ha producido un cambio profundo en la reforma del régimen local, y que la misma pretende delimitar con mayor precisión y enfoque restrictivo el listado de competencias propias y de servicios públicos que deben prestar<sup>24</sup>. Se ha indicado también que esta perspectiva contrasta manifiestamente con la que se había manejado en el Libro Blanco para la reforma del régimen local<sup>25</sup>, pero ello no la convierte, por sí misma, en inconstitucional. A mi juicio, se podrá discrepar, ¿cómo no?, de su alcance, pero no veo que tal delimitación competencial infrinja, por sí misma y necesariamente, la Constitución<sup>26</sup>.

El problema más importante que subyace en esta materia es determinar cuál es el contenido del artículo 25.2 LBRL. Francisco Velasco Caballero defiende que recoge “un mínimo funcional de los municipios en los asuntos de *interés local*”, pero que no supone un límite a las competencias sectoriales municipales<sup>27</sup>. Y que no resulta “admisibles que la amplia competencia estatal para garantizar la autonomía funcional de los municipios ampare también, con la misma amplitud, la degradación de las competencias municipales atribuidas por las comunidades autónomas (o, en sus materias sectoriales, también por el Estado) por el simple hecho de no estar en el listado de *materias mínimas* del artículo 25.2 LBRL”<sup>28</sup>.

Aunque esta visión del precepto legal no carece de argumentación plausible, su aceptación conduciría a vaciar de contenido (de contenido propio, se entiende) a la propia reforma legal del régimen municipal contenida en la Ley 27/2013. Si el estado (central) y las comunidades autónomas pueden atribuir competencias propias a los municipios distintas de las recogidas en el citado precepto legal, se diluye no solamente la evidente finalidad de la reforma (restringir las competencias municipales<sup>29</sup>) sino también los distintos controles relacionados con las competencias delegadas e impropias (arts. 27 y 7.4 LBRL). Y, sobre todo, se hace olvidando el tenor literal empleado por el legislador en el artículo 25.3 LBRL, en el que se indica que “las

---

régimen local básico”. En *Cuadernos de Derecho Local* 34 (2014), p. 82], hay también quien opta por la negativa (vid. Morillo-Velarde Pérez, José Ignacio: “Competencias...”, *cit.*, p. 76).

<sup>24</sup> De hecho, como hace notar Manuel Zafra Víctor, la reforma identifica las competencias propias (funciones sobre materias) con los servicios obligatorios (derecho subjetivo de los ciudadanos a la exigencia de una prestación) (en “Doble...”, *cit.*, p. 53).

<sup>25</sup> MAP, 2005. Disponible en [http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro\\_de\\_publicaciones\\_de\\_la\\_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text\\_es\\_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf](http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias/parrafo/011111111111111118/text_es_files/Libro-Blanco-Gobierno-Local.pdf).

<sup>26</sup> Ver la STC 214/1989/1, de 21 de diciembre.

<sup>27</sup> En “Títulos...”, *cit.*, p. 95. La cursiva es del autor citado.

<sup>28</sup> *Ídem*. La cursiva es del autor citado. Lógicamente, el autor mantiene la pervivencia de las competencias complementarias contempladas por la legislación autonómica, pese a la expresa supresión del art. 28 LBRL (*ibídem*, p. 104). En el mismo sentido, Zafra Víctor, Manuel: “Doble...”, *cit.*, pp. 56 y 61 y Cuesta Revilla, José: “Las competencias...”, *cit.*, p. 104).

<sup>29</sup> Souvirón Morenilla, José María: “Competencias...”, *cit.*, p. 95.

competencias municipales *en las materias enunciadas en este artículo* se determinarán por Ley<sup>30</sup>. Resulta evidente que el legislador básico solamente contempla el reconocimiento de competencias propias en las materias que ha enunciado (y también, lógicamente, que las materias vinculadas con esas materias únicamente pueden ser objeto de reconocimiento como propias y no como delegadas<sup>31</sup>). Dicha previsión podrá ser constitucional o inconstitucional, pero no puede ser, creo, reinterpretada haciendo decir a la norma lo que, manifiestamente, no dice. Y en este punto compartimos el parecer expresado por el Consejo de Estado, de que el Estado puede “ampliar o estrechar la esfera de la actuación de las corporaciones locales”, “siempre que respete el núcleo básico e intangible que define la autonomía local como tal”<sup>32</sup>.

Y, en este punto, no parece que la restricción del listado de competencias propias vulnere, por ser excesivamente restrictiva, el principio de autonomía local<sup>33</sup>.

#### **08.- ¿Cómo encajar la reforma de las competencias propias con el contenido de algunos Estatutos de Autonomía?**

En todo caso, es oportuno hacer notar que algunos Estatutos de Autonomía han reconocido competencias propias en materias que la reforma no contempla, como son la defensa de consumidores y usuarios (art. 92.2.j EA Andalucía) o “La planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar” (art. 84.2.g EA Cataluña)<sup>34</sup>.

Manuel Medina Guerrero vincula esta cuestión a un eventual problema de inconstitucionalidad de la reforma<sup>35</sup>. Yo creo que ese problema no existe, si se recuerda que el

---

<sup>30</sup> Es oportuno recordar además que durante la elaboración de la Ley se introdujo un precepto que permitía y condicionaba la atribución de competencias propias por parte de las Comunidades Autónomas en materias distintas de las recogidas en el art. 25.2 LBRL, precepto que finalmente no fue incluido en la reforma aprobada. Por otra parte, puede consultarse, en el plano doctrinal, Santamaría Pastor, Juan Alfonso: “El régimen...”, *cit.*, p. 148 *ab initio*. Sobre las dos formas de interpretar el art. 25.2 ver, también, Souvirón Morenilla, José María: “Competencias...”, *cit.*, pp. 93-94.

<sup>31</sup> Zafra Víctor, Manuel: “Doble...”, *cit.*, p. 53.

<sup>32</sup> *Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre la reforma local*, p. 52.

<sup>33</sup> Velasco Caballero, Francisco: “Títulos...”, *cit.*, p. 96.

<sup>34</sup> Medina Guerrero, Manuel: *La reforma...*, *cit.*, pp. 18 ss.

<sup>35</sup> En *La reforma...*, *cit.*, p. 46. En el mismo sentido, Forcadell i Esteller, Xavier: En “Aproximación...”, *cit.*, p. 63 y Zafra Víctor, Manuel: “Doble...”, *cit.*, pp. 63-65. Aunque discrepemos de estas ideas, es interesante señalar, como hace el último autor citado, que la principal novedad de la actual reforma es que con ella “el Estado garantiza que el mínimo reconocido como núcleo esencial a los municipios no será aumentado por las comunidades autónomas en determinadas materias”, lo que contrasta con la

Tribunal Constitucional señaló que “el elenco competencial que el precepto estatutario [catalán] dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE” (STC 31/2010/37, de 28 de junio<sup>36</sup>). Dado que, además, el legislador básico puede regular las competencias de los entes locales (SSTC 32/1981 y 214/1989/1, de 21 de diciembre, entre otras), además de sus aspectos organizativos, no veo especiales problemas para defender la constitucionalidad de la reforma en este punto.

Si la normativa estatutaria no desapodera al Estado central para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, deberá de ajustarse a ellas por vía interpretativa. ¿Eso debe conducir a la inaplicación de la norma estatutaria? Es una posibilidad, pero también cabe otra, cuál es entender que las competencias atribuidas por la Generalidad de Cataluña deben entenderse delegadas<sup>37</sup> en lo que atañe a los municipios y no a las Diputaciones Provinciales<sup>38</sup>. Eso supone, claro está, el obligado cumplimiento de los requisitos que también

---

visión tradicional de que el Estado central era un garante de la autonomía local frente a los excesos de los gobiernos autonómicos (*ibidem*, p. 65).

<sup>36</sup> Xavier Forcadell i Esteller recuerda también la STC 31/2010, aunque realice una lectura crítica de la misma (en “Aproximación...”, *cit.*, pp. 67-68). Aunque, como recuerda Francisco Velasco Caballero, el Tribunal Constitucional afirmara también en las SSTC 247/2007 y 31/2010/4 que las competencias estatales tienen asimismo su límite en las competencias estatutarias de cada comunidad autónoma (en “Títulos...”, *cit.*, p. 78), el mismo autor es consciente de que su jurisprudencia posterior (especialmente, las SSTC 103/2013 y 143/2013) ha ignorado esta afirmación (*ibidem*, p. 80). Es probable, además, que este reciente enfoque se vea enriquecido, en el asunto que ahora nos ocupa, por el renovado art. 135 de la Constitución.

<sup>37</sup> Y es que “las competencias autonómicas no pueden dejar de atemperarse a la disciplina establecida por el Estado en el ejercicio de sus competencias propias, y la previa existencia de una normativa autonómica en una materia “no invalida el carácter básico de este último en el extremo examinado, con las consecuencias correspondientes para las normas de todas la Comunidades Autónomas, en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica” (SSTC 158/2011/8, de 19 de octubre, 207/2011/5, de 20 de diciembre y 162/2013/6, de 26 de septiembre). José María Souvirón Morenilla entiende que estas competencias deberían cumplir las exigencias previstas en el art. 7.4 LBRL, sobre competencias distintas a las propias y delegadas (en “Competencias...”, *cit.*, p. 94), pero dado que la iniciativa aquí es de una administración diferente y no del propio municipio, nos parece más acertado vincularlas a las delegadas.

<sup>38</sup> Repárese en el distinto tenor empleado en los arts. 25.2 y 36.1 LBRL. Mientras que en el primero se indica que los municipios ejercerán competencias propias en una serie tasada de materias, en el segundo se establece la posibilidad de que el Estado o las Comunidades Autónomas puedan atribuir competencias propias a la diputación provincial o entidad equivalente. Ver, en el plano doctrinal, Salvador Crespo, Mayte: “Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”. En *Cuadernos de Derecho Local* 34 (2014), p. 134.

se incluyen en la nueva reforma del régimen local en relación con la delegación de competencias, a los que ya hemos hecho referencia.

En este caso se produciría una paradoja, y es que la delegación se impondría al propio Gobierno autonómico, por haberse incluido en el Estatuto de Autonomía. Sería ésta una verdad a medias, porque la misma solamente podría perfeccionarse si la Generalidad cumple con las cargas que la reforma vincula a dicha delegación competencial.

Por cierto, no plantearemos interrogante alguno en relación con las competencias municipales delegadas, puesto que no plantean problemas, ni siquiera aparentes, de constitucionalidad<sup>39</sup>. El único que podría apuntarse sería incorporar la tutela del Estado central (a través del sistema de garantía de pago) a la delegación de competencias por parte de las comunidades autónomas, intervención que podría justificarse, sin mayores esfuerzos, en el nuevo art. 135 CE<sup>40</sup>.

#### **09. ¿Es constitucional el mandato de que las comunidades autónomas deben (re)asumir las competencias en salud y servicios sociales?**

Se ha señalado que las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 27/2013 obligan a las comunidades autónomas a asumir plenamente las competencias sobre salud y servicios sociales, aunque puedan delegar su ejercicio, si lo desean, en las corporaciones locales.

¿Esta previsión es constitucional? La respuesta que se dé a este interrogante depende, en buena medida, de la lectura que se haga de este precepto.

Si se entiende que estamos ante una atribución competencial que el Estado hace en favor de las comunidades autónomas, no sería difícil defender su manifiesta inconstitucionalidad<sup>41</sup>,

---

<sup>39</sup> Cuestión distinta es que la reforma presente interés por diversas razones, siendo muy recomendable la lectura del interesante estudio de José Ignacio Morillo-Velarde Pérez (en “Competencias...”, *cit.*, pp. 71 ss.). Nos gustaría subrayar que la delegación puede realizarse por disposiciones distintas de la ley, como los reglamentos, o mediante convenios (p. 73), lo que también incide en la regulación de las causas de revocación o renuncia (p. 75). También subraya el citado autor que la reforma hace desaparecer la referencia a la obligación de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local (p. 74).

<sup>40</sup> Dudas también expresadas por Xavier Forcadell i Esteller en “Aproximación...”, *cit.*, p. 67. Debemos recordar que la Ley 27/2013 se apoya en los títulos competenciales de hacienda pública y administraciones públicas (art. 149.1, apartados 14 y 18, CE), y que la actividad presupuestaria y financiera de todas las administraciones públicas se ha visto seriamente afectada por el citado art. 135 CE e incide igualmente en el art. 142 del mismo cuerpo normativo.

<sup>41</sup> También se ha afirmado que “como el Estado no dispone de competencias en servicios sociales, no puede invocar título competencial directo para suprimir las competencias municipales en la materia” (Zafra Víctor, Manuel: “Doble...”, *cit.*, p. 61). Este argumento no puede ser compartido, ya que la Ley no atribuye competencia alguna a los municipios, sino que se limita a señalar cuáles son las que estos pueden asumir como propias, actuación que se inscribe, con naturalidad, en el art. 149.1.18 CE.

dado que nuestra Constitución establece qué normas son hábiles a estos efectos, que son las que integran el bloque de la constitucionalidad<sup>42</sup>.

Pero creo que puede realizarse otra lectura del precepto legal, que permite defender su constitucionalidad. No es que la norma atribuya la competencia a las comunidades autónomas, sino que se limita a desapoderar para su ejercicio a los municipios, decisión que se ampara en el art. 149.1.18 CE. El efecto evidente de tal desapoderamiento es que su ejercicio deberá ser asumido por la autoridad competente, y en el caso que nos ocupa lo son las Comunidades Autónomas. Y lo son no porque lo diga la Ley 27/2013, sino por las normas recogidas en sus Estatutos de Autonomía, normas hábiles a tales efectos.

Podría pensarse entonces, que lo que podría resultar inconstitucional es el límite temporal máximo previsto para la asunción efectiva de estas competencias (cinco años y finales de 2015, respectivamente), puesto que estaríamos en presencia de competencias que son, *per se*, autonómicas. Tampoco lo creo. En primer lugar, y principalmente, porque las Comunidades Autónomas pueden asumirlas inmediatamente, si lo desean, por lo que no hay lesión competencial alguna. Y en segundo lugar, porque, en la medida en que se permite a los entes locales que las ejerzan de forma transitoria, y siempre que las comunidades autónomas quieran, su previsión tiene encaje en el art. 149.1.18 CE<sup>43</sup>. Lo que sí resulta palmario es que el legislador estatal quiere que las comunidades autónomas, que son las competentes, asuman el coste que conllevan (que se haría efectivo si no asumieran las prestaciones derivadas de ellas en el plazo legalmente previsto –apartado quinto de las citadas disposiciones transitorias-).

En todo caso, las comunidades autónomas pueden delegar las prestaciones vinculadas a estas competencias en las corporaciones municipales, respetando entonces, los requisitos previstos en el art. 27 LBRL. Es verdad que en este punto sí se puede haber establecido en las disposiciones transitorias un exceso, al permitir que la autoridad delegante pueda aprobar “un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios” (apartado segundo), expresión que debe entenderse que alude a los servicios prestados y no a los servicios administrativos municipales<sup>44</sup>, para cuya organización cuentan los municipios con autonomía local.

---

<sup>42</sup> Velasco Caballero, Francisco: “Títulos...”, *cit.*, p. 98. Lo señalado en este apartado es también aplicable a la disposición transitoria 3ª de la Ley 27/2013 (*ibidem*, p. 107).

<sup>43</sup> Aunque Martín Bassols Coma estima que las normas de carácter transitorio difícilmente pueden calificarse de básicas [en “La racionalización de la administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general. En *Cuadernos de Derecho Local* 34 (2014), p. 25], nos parece que sí puede predicarse tal naturaleza en un caso como el que nos ocupa.

<sup>44</sup> Ver Velasco Caballero, Francisco: “Títulos...”, *cit.*, p. 103, que entiende cabalmente inconstitucional esta aproximación.



## 10. ¿Es constitucional el desplazamiento de la gestión de los servicios públicos en municipios de menos de 20.000 habitantes hacia las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes?

Estamos, sin ningún género de dudas, ante uno de los puntos más discutibles de la reforma. Y, como suele suceder en casos en los que el legislador es consciente de que está sobre el filo de la constitucionalidad, de una norma pretendidamente oscura y que afecta a más de un 96% de los municipios españoles<sup>45</sup>. Y, estando en el filo, resulta inevitable que la respuesta al interrogante suscitado requiera matices y explicaciones suplementarias.

A nuestro juicio, resulta manifiestamente inconstitucional que estos servicios puedan ser asumidos por las comunidades autónomas que actuarían como “entidades equivalentes” en las uniprovinciales (Madrid, Región de Murcia, Cantabria, Principado de Asturias, Navarra y La Rioja), puesto que podría considerarse que existe la autonomía local si algunos de los servicios públicos que son inherentes se desplazan a órganos que no la encarnan<sup>46</sup>. Este problema no existe si el traslado competencial se produce en relación con otras entidades equivalentes que siguen perteneciendo a la administración local, como son las diputaciones forales, los consejos insulares y los cabildos<sup>47</sup>.

También nos parece dudosamente constitucional que la cooperación entre administraciones locales deba generar un expediente que merezca aprobación del Gobierno de España<sup>48</sup>. Creo, haciendo míos los argumentos aportados por Francisco Velasco Caballero, que ahí puede haber una posible lesión del principio de autonomía local, dado que la competencia básica no debe incluir, en principio, actuaciones ejecutivas como son las contempladas en la Ley, menos

---

<sup>45</sup> Dictámenes del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre la reforma local, p. 32 y 338/2014, de 22 de mayo de 2014, relacionado con el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, p. 61

<sup>46</sup> En este mismo sentido Manuel Medina Guerrero (en *La reforma...*, cit., p. 68).

<sup>47</sup> Jiménez Asensio, Rafael: *Vademécum sobre la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local*. 3ª ed. Federación de Municipios de Cataluña, que se puede consultar en <http://www.aelpa.org/actualidad/201406/Vademecum-Castellano-Final.pdf>, p. 26

<sup>48</sup> En el mismo sentido Souvirón Morenilla, José María: “Competencias...”, cit., p. 92, Cuesta Revilla, José: “Las competencias...”, cit., p. 109 y Salvador Crespo, Mayte: “Las competencias...”, cit., p. 139. Todos estos autores abundan en una cuestión ya apuntada en el *Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 22 de mayo de 2014, relacionado con el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, p. 61. Manuel Zafra Víctor entiende que la Ley configura a las provincias antes como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, como una administración periférica de la administración estatal, que como una entidad local (en “Doble...”, cit., p. 57).

aún cuando inciden en competencias autonómicas –porque supone un desapoderamiento de las comunidades autónomas-<sup>49</sup>.

Si la reforma opera sobre la voluntariedad de los municipios afectados, pueden desaparecer una buena parte de las objeciones constitucionales que la misma podría suscitar<sup>50</sup>, siempre que la coordinación de los servicios municipales se realice en el ámbito de la administración local<sup>51</sup>. Lo que pasa es que, al tiempo, la reforma perderá toda su efectividad. Es ingenuo pensar que los municipios van a transferir voluntariamente la gestión de sus servicios<sup>52</sup>.

Pero supongamos que lo hacen, que los municipios optan voluntariamente por una prestación coordinada por la diputación o gestionada por una mancomunidad o un consorcio. ¿Podrían retirarse de dicha prestación cogestionada? Si hubiéramos de atender al carácter voluntarista de la cooperación interadministrativa la respuesta debería ser, simplemente, positiva (con independencia de que, en su caso, se hicieran cargo de los gastos generados). Sin embargo, en la reforma solamente se permite una retirada condicionada: deberá prestar dicho servicio por un coste efectivo menor, y este extremo deberá ser constatado por la diputación provincial<sup>53</sup>. Esto supone que una vez que se ha decidido optar por la cooperación interadministrativa para la gestión común de servicios públicos, no hay libertad para salir de ella. ¿Es esto constitucionalmente admisible? Honestamente, me inclinaría a pensar que si el equilibrio

---

<sup>49</sup> En “Títulos...”, *cit.*, pp. 109-110.

<sup>50</sup> Ver *Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 22 de mayo de 2014, relacionado con el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, p. 57. Si se entendiera que la asunción de los servicios municipales por parte de las diputaciones provinciales viene impuesto por la Ley 27/2013, se estaría comprometiendo la autonomía local de los municipios afectados, dado que esta “garantía es desconocida cuando la institución es limitada, de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre” (SSTC 32/1981/3, de 28 de julio, 38/1983/6, de 16 de mayo, 40/1988/39, de 19 de febrero, 76/1988/4, de 26 de abril, 159/1993/6, de 6 de mayo, 109/1998/2, de 21 de mayo, 159/2001/4, de 5 de julio, FJ 4, 16/2003/4, de 30 de enero y 101/2013/1, de 23 de abril y, en el plano doctrinal, Zafra Víctor, Manuel: “Doble...”, *cit.*, p. 66 y Medina Guerrero, Manuel: *La reforma...*, *cit.*, pp. 66-67, que recuerda la intervención del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas en el Congreso de los Diputados - DSCD, Pleno y Diputación Permanente, X-148, de 17 de octubre de 2013, pp. 66-67-). No lo cree así Fernando García Rubio [en “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de racionalización”. En Santamaría Pastor, Juan Alfonso (coord.): *La reforma...*, *cit.*, p. 281].

<sup>51</sup> Fernando García Rubio hace notar, acertadamente, que la coordinación entre órganos del poder local opera entre órganos que son titulares de una autonomía local que, en todo caso, debe ser preservada (en “La provincia...”, *cit.*, pp. 293-294).

<sup>52</sup> En el mismo sentido, Santamaría Pastor, Juan Alfonso: “El régimen...”, *cit.*, p. 147 y Velasco Caballero, Francisco: “Títulos...”, *cit.*, p. 109.

<sup>53</sup> Resulta sorprendente que para esta devolución no sea precisa intervención alguna ni del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ni de la Comunidad Autónoma afectada (ver Bassols Coma, Martín: “La racionalización...”, *cit.*, p. 34 y Cuesta Revilla, José: “Las competencias...”, *cit.*, p. 110).

presupuestario y la sostenibilidad financiera de los entes municipales puede ser jurídicamente exigible *in toto*, no puede imponerse techos máximos a las distintas partidas de su presupuesto sin condicionar desproporcionadamente su autonomía local<sup>54</sup>.

#### 11.- ¿Es constitucionalmente admisible que se vincule el ejercicio de servicios públicos al coste efectivo?

Se ha señalado que la reforma del régimen local somete el ejercicio de las competencias a que no superen el coste efectivo que sea determinado por la autoridad competente, y tal regla es especialmente relevante para los municipios de menos de 20.000 habitantes, dado que su superación puede conllevar una gestión coordinada de los servicios por parte de la diputación provincial o entidad equivalente.

El legislador ha optado finalmente por la noción de coste efectivo, y no por la de coste estándar<sup>55</sup>. No obstante, creo que siguen siendo muy razonables las dudas de constitucionalidad mostradas por el Consejo de Estado. Debe recordarse, en particular, que “lo que se halla vedado al legislador, tanto estatal como autonómico, para preservar el reducto esencial e indisponible de la autonomía provincial en su vertiente presupuestaria, es la unilateral y previa determinación del montante o volumen en que han de consistir dichas aportaciones provinciales presupuestarias, sin dejar a las Diputaciones espacio de maniobra alguno para determinar, en virtud de su libre capacidad de decisión político-administrativa, el concreto *quantum* de tales aportaciones al Plan Único. Pero sí cabe que, con el fin de garantizar la operatividad de éste, se introduzcan condicionamientos para que las aportaciones provinciales, en el marco de libre decisión que implica la potestad presupuestaria del Ente local, se atengan a módulos objetivos, siempre y cuando éstos se orienten a la indicada finalidad y se trate de criterios dotados de proporcionalidad, como en este caso ocurre, pues los módulos o criterios se hallan establecidos tomando como referencia decisiones

---

<sup>54</sup> Dado que la financiación incondicionada es, junto con la existencia de competencias propias, rasgo constitutivo de la autonomía local (ver Zafra Víctor, Manuel: “Doble...”, *cit.*, p. 54). Y es que “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” (*Dictamen del Consejo de Estado 567/2013, de 26 de junio, sobre la reforma local*, p. 53). Ver también, en sentido cercano pero no idéntico al recogido en el texto, Zafra Víctor, Manuel: “Doble...”, *cit.*, p. 57, al subrayar que el coste efectivo “opera sobre cada servicio”. Por su parte, Manuel Medina Guerrero, entiende que la voluntariedad del municipio debe ser reversible (en *La reforma...*, *cit.*, p. 67), porque en caso contrario estamos, en puridad, ante una ablación competencial, que es incompatible con la autonomía local.

<sup>55</sup> Manuel Arenilla Sáez afirma, con razón, que, pese al cambio de denominación, se mantiene en lo esencial el modelo (en “El nuevo sistema...”, *cit.*, p. 47). No comparte este criterio Francisco Velasco Caballero (en “Títulos...”, *cit.*, p. 76). Finalmente, Manuel Zafra Víctor considera que “tanto uno como otro impiden a los municipios ordenar y gestionar la prestación de servicios conforme a la opción política más conveniente” (en “Doble...”, *cit.*, p. 51).

presupuestarias producidas previamente, en el ejercicio de su potestad financiera, por las propias Diputaciones provinciales” (STC 109/1998/11, de 21 de mayo).

Este aserto permite discutir seriamente la regulación legal del coste efectivo contenida en la ley de reforma del régimen local. No tanto porque no se pueda orientar o delimitar el coste municipal de los servicios, o imponer una obligación de equilibrio presupuestario global, sino por la falta de ponderación de la medida y por sus efectos manifiestamente desproporcionados vinculados con su eventual incumplimiento (la ablación de las competencias). Especialmente cuando estas restricciones afectan a las competencias propias y vinculadas, por tanto, al núcleo de la autonomía local.

## 12.- ¿Las diputaciones provinciales o entidades equivalentes salen reforzadas con la reforma?

Obviamente, sí. Lejos de la supresión sugerida por el PSOE la Ley 27/2013 ha potenciado el papel de las diputaciones provinciales. Basta resumir las principales novedades competenciales de la reforma para explicar esta respuesta:

- a) Así, por ejemplo, la diputación o entidad equivalente “garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención” (art. 36.1.b LBRL).
- b) También asume una misión de fomento y/o coordinación para la prestación unificada de servicios<sup>56</sup> 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 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” (art. 36.1.c LBRL).
- c) Se añaden, además, cinco nuevos apartados al artículo 36.1 LBRL, en los que se recogen funciones de coordinación (en el marco del art. 116 *bis*), de asistencia en la prestación de la gestión de la recaudación tributaria en municipios de menos de 20.000 habitantes), de prestación del servicio de administración electrónica y la contratación centralizada en municipios con población inferior a 20.000 habitantes, y la coordinación, mediante convenios con la Comunidad Autónoma, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5.000 habitantes.

De todas estas medidas, presenta especial interés la referencia que se realiza al artículo 116 *bis* LBRL, precepto en el que se regula el contenido y seguimiento del plan económico-financiero. Y es que cuando una corporación local infrinja el objetivo de estabilidad presupuestaria el Plan deberá incluir medidas de hondo calado (supresión

---

<sup>56</sup> Sobre esta prestación unificada puede consultarse, en el plano doctrinal, Medina Guerrero, Manuel: “La reforma...”, *cit.*, pp. 153 ss.

de competencias distintas a las propias y a las ejercidas por delegación, gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios, incremento de los ingresos, racionalización organizativa, supresión de entidades locales de ámbito inferior al municipio, propuesta de fusión...). Lo que nos interesa subrayar ahora es que la diputación provincial o entidad equivalente asistirá a 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, proponiendo y coordinando las medidas de carácter supramunicipal.

- d) También realizará funciones de seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios, pudiéndose ofrecer su colaboración para una gestión coordinada si el coste efectivo municipal es superior a los de los servicios coordinados o prestados por ella.
- e) Por otra parte, aunque las diputaciones ya venían obligadas a la aprobación anual de un plan provincial de cooperación en obras y servicios, este documento cobra un renovado interés, ya que debe incluir ahora “el análisis de los costes efectivos de los servicios de los municipios” (art. 36.2.a LBRL) y, cuando detecte que estos son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluir “fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos”.

**13.- ¿Es inconstitucional la atribución de competencias que antes estaban en manos municipales a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes? ¿Y el reforzamiento de sus facultades de cooperación? ¿Estamos en presencia de medidas acertadas?**

Desde el prisma de la validez constitucional, resultaría difícil encontrar argumentos de peso que pudieran sustentar la inconstitucionalidad de que las diputaciones provinciales o las entidades equivalentes asuman ahora determinados servicios que se prestan en municipios de escasa densidad poblacional (secretaría e intervención, tratamiento de residuos o incendios, en municipios de menos de 1.000, 5.000 y 20.000 habitantes, respectivamente).

No se pone en entredicho la autonomía local (con la salvedad, ya señalada en líneas anteriores, de que la entidad equivalente no pertenezca a la administración local<sup>57</sup>).

Podría entenderse que, en estos casos, se ha producido una ablación de competencias que pertenecen intrínsecamente al ámbito municipal, pero me parece que los argumentos que pueden manejarse para su coordinación (la eficacia de la actuación administrativa y la sostenibilidad financiera) son suficientes para descartar tal alegato. Ahora bien, si se justifican estas medidas en el nuevo artículo 135 CE, conviene recordar que este precepto se remite a

---

<sup>57</sup> Y ello no solamente porque sustrae competencias que pueden menoscabar la autonomía local, sino también porque, como razona Francisco Velasco Caballero, solamente las normas que integran el bloque de constitucionalidad pueden atribuir competencias a las comunidades autónomas (en “Títulos...”, *cit.*, p. 110).

una concreta Ley orgánica, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (la LO 2/2012, de 27 de abril). Y esta perspectiva sí plantea una duda seria de constitucionalidad del artículo 116 bis LBRL, puesto que es posible defender que su contenido debería haberse incorporado, en esta materia, a la citada Ley Orgánica<sup>58</sup>.

Tampoco me suscita excesivas dudas de constitucionalidad el artículo 116 *bis* LBRL, en la medida en que establece un mecanismo de control que trate de paliar las infracciones por parte de las entidades locales de las obligaciones impuestas por el principio de estabilidad presupuestaria. Este precepto incurre en un defecto evidente: afirmar que el plan económico-financiero deberá pronunciarse sobre todas y cada una de las materias previstas, entre las que se encuentra la pérdida de competencias que no sean plenas o delegadas, la fusión del municipio con otros o la gestión integrada o coordinada de los servicios que presta... Este precepto es criticable porque el principio de proporcionalidad exige que las medidas adoptadas sean acordes con la desviación en la que se haya incurrido<sup>59</sup>. Este exceso verbal (que es, a la vez, confesión expresa del intento de asustar y de la propia convicción que el propio legislador tiene de que el artículo 116 *bis* no será aplicado) puede ser corregido con una simple interpretación conforme a la Constitución.

Sin embargo, sí que resulta constitucionalmente cuestionable que la diputación incluya en el plan provincial de cooperación en obras y servicios “fórmulas de prestación unificada o supramunicipal [de estos] para reducir sus costes efectivos” cuando detecte que los municipios superan el coste efectivo fijado por la propia diputación. No queda claro si tal previsión anula la autonomía de los municipios afectados para la gestión de sus intereses, o si la misma es una propuesta que debe ser aceptada por ellos<sup>60</sup>.

En todo caso, no debemos esperar mucho de la cooperación interadministrativa en nuestro país. Aunque se hayan producido algunos tímidos avances en esta materia en lo que atañe a la coordinación autonómica en los últimos años<sup>61</sup>, nuestros poderes públicos son poco dados no solamente a cooperar, sino a ajustar sus decisiones a las adoptadas en otros planos. No habiéndose enraizado el principio de lealtad institucional en nuestras administraciones, resulta

---

<sup>58</sup> Ya el Consejo de Estado era consciente de que podría existir una doble regulación, no coincidente, en la LORL y en la LO 2/2012, entendiéndose que “la constatación del incumplimiento por parte de las Corporaciones locales del objetivo de estabilidad presupuestaria debe dar lugar, en todo caso y con carácter prevalente en supuestos de duda o conflicto, a la aplicación de las medidas contenidas en los artículos 21 y siguientes de la Ley Orgánica” (*Dictamen 567/2013, de 26 de junio, sobre la reforma local*, p. 17).

<sup>59</sup> Ver Medina Guerrero, Manuel: *La reforma...*, cit., p. 98.

<sup>60</sup> Ver, en el plano doctrinal, Medina Guerrero, Manuel: “La reforma...”, cit., p. 157.

<sup>61</sup> Ver Matia Portilla, Francisco Javier: “La cooperación horizontal: un impulso tan necesario como esperado”. *Revista Jurídica de Castilla y León* 23 (2011), pp. 105 ss.

utópico pensar que el hecho de que el legislador fomente las (evidentes) bondades de dicho mecanismo vaya a suponer un decidido uso de él por parte de éstas<sup>62</sup>.

Además, no deja de ser sorprendente, y desafortunado, que el legislador opte por aminorar el techo competencial de la entidad local básica, el municipio, democráticamente legitimada mediante sufragio directo, y lo haga en favor de unas diputaciones provinciales conformadas por miembros que no han sido elegidos primigeniamente por los ciudadanos<sup>63</sup>. Se ha optado por potenciar unas instituciones que funcionan con muy escasa transparencia y se hace, además, sin que en la normativa se les obligue a ellas mismas al cumplimiento de los criterios de equilibrio presupuestario. No es difícil percibir que la reforma pretende dotar de contenido propio a unas diputaciones provinciales cuya continuidad había sido acertadamente cuestionada desde el propio espectro político.

#### 14.- Recapitulación y posicionamiento sobre la reforma del régimen local.

Con independencia del resultado que tengan los diversos recursos interpuestos ante el Tribunal Constitucional<sup>64</sup>, conviene recordar que la Ley que nos ocupa constituye un dislate por diversas razones que atañen a su origen, a su contenido, y a sus efectos.

Conviene señalar que, siempre a nuestro juicio, sigue siendo imprescindible una reforma constitucional en nuestro país que debe repensar nuestro modelo de Estado y, en lo que ahora interesa, de administración pública. Lo que toca, después de treinta años de un desarrollo no

---

<sup>62</sup> Manuel Arenilla Sáez hace una abierta defensa de una reforma local que refuerce “la colaboración, la cooperación y la coordinación” de las distintas administraciones públicas, que compartimos en espíritu, aunque nos parezca impracticable. En “El nuevo sistema...”, *cit.*, pp. 27 y 31 ss. Es muy sugerente su idea de reservar al Estado central las bases, a las Comunidades Autónomas, el desarrollo normativo y el planeamiento global y a la administración local la ejecución (*ibidem*, p. 30).

<sup>63</sup> Xavier Forcadell i Esteller considera dudoso que la diputación provincial “pueda gestionar tareas de ámbito municipal” “sin llevarse a cabo una reforma de la legislación electoral que establezca la elección directa” de sus órganos de gobierno (En “Aproximación...”, *cit.*, p. 65). Ver, también, Cuesta Revilla, José: “Las competencias...”, *cit.*, p. 109 y Medina Guerrero, Manuel: “La reforma...”, *cit.*, p. 149.

<sup>64</sup> Solamente en el BOE 132, de 31 de mayo, se publica la admisión a trámite de los RRII 1792-2014 (Asamblea de Extremadura), 1959-2014 (Consejo de Gobierno de Andalucía), 1995-2014 (Consejo de Gobierno del Principado de Asturias), 1996-2014 (Parlamento de Cataluña), 2001-2014 (Parlamento de Navarra), 2002-2014 (Diputados del Congreso), 2003-2014 (Parlamento de Andalucía), 2006-2014 (Gobierno de Cataluña), 2043-2014 (Gobierno de Canarias), contra diversos preceptos de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Además, se ha interpuesto un conflicto en defensa de la autonomía local suscrito por más de dos mil municipios. Debemos recordar que el Consejo de Estado ha estimado que estos cuentan con argumentos suficientes para interponer dicho recurso en su *Dictamen del Consejo de Estado 338/2014, de 22 de mayo de 2014, relacionado con el planteamiento del conflicto en defensa de la autonomía local en relación con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.*

planificado del Estado de las Autonomías, es rehacer el mapa de la administración en España, y la toma de decisiones que establezcan un nuevo modelo que sea racional y eficiente.

A falta del consenso necesario para abordar una profunda revisión de la Constitución, parece que aquellas materias que tienen una evidente relevancia constitucional, como son la educación o el régimen local, deberían ser reguladas con el consenso, cuando menos, de los dos grandes partidos a escala nacional<sup>65</sup>. No ha sido así. Estamos ante un texto legal aprobado por el Partido Popular (con el auxilio del PNV y de UPN), y sabemos que eso supone que tiene fecha de caducidad, y que es harto probable que sea reformado si el PSOE logra llegar al Gobierno de la Nación. Sería de esperar, aunque no se espera, que no cayera en la misma tentación que el actual gobierno del PP, que sea consciente de que hay materias que solamente se deben regular si existe un amplio consenso que incluya, cuando menos, a las dos grandes (aunque cada vez menos grandes) formaciones políticas de ámbito nacional.

El origen deslegitima, por sí solo, la reforma del régimen local. Pero es que además esta opinión no puede ser otra si se examina el contenido de la misma y se contextualiza su alcance. Como muy bien explican los autores que mayor atención han prestado a la misma, si la reforma pretendía simplificar el régimen local, ha logrado más bien lo contrario, complejizar aún más las cosas<sup>66</sup>.

- a) La reforma no termina con los entes locales de ámbito inferior al municipio, sino que impide crear nuevos en el futuro.
- b) Tampoco niega el reconocimiento, como se pretendía en un primer momento, a las competencias impropias.
- c) Pone en peligro que los municipios de menos de 20.000 habitantes (6521, sin contar los 1193 de concejo abierto, de 8.117<sup>67</sup>) puedan prestar, por sí mismos, sus competencias propias, lo que plantea dudas de constitucionalidad, y además es muy posible que la fijación heterónoma del coste efectivo por parte de las diputaciones vulnere igualmente su autonomía local.
- d) Potencia el poder de las diputaciones provinciales, que carecen de legitimación democrática directa y cuyo funcionamiento deja mucho que desear en cuanto a la falta

---

<sup>65</sup> Mayte Salvador Crespo denuncia (a) la ausencia de una hoja de ruta y de un mínimo consenso político, (b) que se haga depender la arquitectura institucional y competencial de las entidades locales de criterios meramente financieros y presupuestarios, vinculados a una crisis económica y (c) la inexistencia de un órgano administrativo en la administración del Estado que puede proyectar conocimiento experto sobre el régimen local, habiendo primado los intereses de Hacienda al de las administraciones públicas en el Ministerio (en "Las competencias...", *cit.*, p. 128. Ver también p. 144).

<sup>66</sup> En el mismo sentido, Medina Guerrero, Manuel: *La reforma...*, *cit.*, p. 35 y Cuesta Revilla, José: "Las competencias...", *cit.*, p. 125.

<sup>67</sup> Cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal a 1 de enero de 2013. INE, disponible en <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e260&file=inebase&L=>.



de transparencia y la ausencia de control sobre su gestión. Y les atribuye, al tiempo, funciones de coordinación y de sustitución sobre los municipios, lo que no deja de ser contradictorio<sup>68</sup>.

Es evidente que otras soluciones habrían sido mucho más eficientes<sup>69</sup>. Aunque cualquier opción sea siempre cuestionable, nuestra opción hubiera sido apostar por la fusión de municipios, con criterios que no se centraran únicamente en criterios del número de habitantes, sino que atendiera otros factores transversales, entre los que se pueden citar, a título de ejemplo, la desaparición de las áreas metropolitanas o la proximidad o dispersión geográfica<sup>70</sup>. Aunque es probable que dicha fusión supusiera un evidente ahorro en las cuentas públicas (por el ahorro de puestos y por la aplicación de la economía de escala en la prestación de servicios públicos), podría acompañarse esta medida de otras.

Se ha dicho, y se ha argumentado ya, que la reforma es desafortunada en su origen y en su contenido. Queda por explicar por qué consideramos que también lo es en sus consecuencias. Me permitirán que lo haga con un desahogo personal, un cierto exabrupto y hartazgo: estamos en el país en el que las normas vinculan a todos, excepto a los propios poderes públicos.

En el día de hoy se publica en la prensa que el Ministerio del Interior acaba de prejubilarse a un Inspector que había sido condenado, por Sentencia firme del Tribunal Supremo<sup>71</sup>, a la pena de inhabilitación para empleo público durante cuatro años, lo que suponía su separación del cuerpo. No tengo nada contra esta persona, pero resulta sorprendente que el Estado pueda eludir así una Sentencia del Tribunal Supremo y actuar en connivencia con el condenado. Este caso no es único. Es clásica la negativa de la Administración catalana a ejecutar las Sentencias relacionadas con la inmersión lingüística del catalán en el ámbito educativo.

Podrán pensar que estos ejemplos no guardan relación con el tema que nos ocupan, pero lo cierto es que tienen mucho que ver, ya que varias Comunidades Autónomas han decidido,

---

<sup>68</sup> Ver, entre otros, Zafra Víctor, Manuel: “Doble...”, *cit.*, p. 58 y Salvador Crespo, Mayte: “Las competencias...”, *cit.*, p. 142.

<sup>69</sup> Véanse también las críticas contenidas en Salvador Crespo, Mayte: “Las competencias...”, *cit.*, pp. 143-144.

<sup>70</sup> Compartimos plenamente la filosofía utilizada en el citado blog Fusión de municipios en España (<http://fusiondemunicipios.blogspot.com.es/>). Juan Alfonso Santamaría Pastor entiende, por ejemplo, que todo el ciclo de agua sea prestado en zonas de urbanización intensiva por un nivel supramunicipal (en “El régimen...”, *cit.*, p. 148), aunque también es posible apostar por la integración de las áreas metropolitanas en el municipio de referencia, asegurando así una actuación unitaria, ordenada y eficiente.

<sup>71</sup> “Interior blinda la pensión del inspector del chivatazo” (*El Mundo*, 15/08/2014). El Tribunal Supremo confirma la condena impuesta al Inspector por la Audiencia Nacional, de un año y medio de prisión e inhabilitación especial para empleo o cargo público por el tiempo de cuatro años, lo que implica su separación del servicio. Pues bien, el condenado ha solicitado su prejubilación por sus condiciones psicofísicas, y la Administración, con una diligencia inusitada, la ha concedido.

simplemente, ignorar la Ley 27/2013<sup>72</sup>. En un país serio, tal decisión hubiera sido objeto de apercibimiento y/o recursos que aseguraran la aplicación de una norma básica, pero éste no lo es.

¿Qué supone ignorar la reforma local? Afirmar, sin más, por ejemplo, que “los municipios aragoneses seguirán ejerciendo las competencias [propias] atribuidas a los mismos por la legislación aragonesa sobre Administración Local y por las distintas legislaciones sectoriales, con independencia de que se refieran o no a las materias que figuran en el listado del artículo 25.2 LRSAL”<sup>73</sup>. O declarar que “Los municipios [del País Vasco] seguirán ejerciendo dichas competencias [que venían ejerciendo como propias a la entrada en vigor de la LRSAL] en tanto que son atribuidas por la legislación sectorial en vigor y existe financiación para ellas, con independencia de que se refieran o no a materias que figuran en el listado del artículo 25.2 LBRL”, o que se les podrán atribuir otras nuevas, estén o no previstas en el citado precepto legal<sup>74</sup>. O considerar que “la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, no prohíbe a las Comunidades Autónomas atribuir otras competencias a las entidades locales distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 36.1 de la LBRL, pues lo contrario sería inconstitucional”, concluyendo que son “competencias propias municipales las contenidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la legislación derivada del mismo”<sup>75</sup>.

Es evidente que estas afirmaciones contravienen manifiestamente lo previsto en la Ley 27/2013, puesto que ésta impone, a nuestro juicio, que aquéllas competencias atribuidas a los municipios por ley estatal o de la Comunidad Autónoma en materias ajenas a las previstas en el artículo 25.2 LBRL y relacionadas con la sanidad, o los servicios sociales, deban ser objeto de

---

<sup>72</sup> Andrés Boix Palop cuestiona también la eficacia práctica de la Ley en “Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, en *Anuario de Derecho Local* 2013, pp. 112 ss. Este trabajo nos permite completar nuestro limitado recorrido autonómico añadiendo la referencia al caso andaluz. Se considera muy recomendable la lectura de este estudio, plagado de sentido común, pese a que se discrepe de algunas de sus afirmaciones (por ejemplo, la de la imposibilidad de tasar las competencias municipales – ibídem, p. 115-, pese al artículo 4.1. de la Carta Europea de la Autonomía Local, que se puede vehicular a través a través de las competencias delegadas o impropias, puesto que las mismas se realizarían, como dispone el citado precepto, “de conformidad con la ley”).

<sup>73</sup> 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, p. 2.

<sup>74</sup> Circular de 11 de marzo de 2014, de la Directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Gobierno Vasco, 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, pp. 3 y 4.

<sup>75</sup> Exposición de motivos 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.

delegación (art. 25.4 LBRL), en los términos previstos en el art. 27 del mismo cuerpo normativo.

Más inteligente ha sido la Administración de Castilla y León, que ha encontrado un flanco abierto en la Ley 27/2013 (que evidencia, una vez más, su muy deficiente calidad técnica). Dado que ésta solamente delimita materialmente las competencias propias de los municipios (art. 25.2 LBRL), pero no de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes (art. 36.1 LBRL), ha entendido que “Las competencias de las Diputaciones Provinciales en materia de educación, salud y servicios sociales no se encuentran afectadas por las Disposiciones transitorias”<sup>76</sup>.

Todos estos ejemplos sirven para poner de manifiesto que las Comunidades Autónomas, en su inmensa mayoría e incluidas las gobernadas por el PP<sup>77</sup>, han tratado de contrarrestar la reforma local y que los municipios conserven sus competencias (incluidas, casi siempre, las de sanidad y asuntos sociales).

Si, con independencia de lo que el Tribunal Constitucional declare, puede ya afirmarse que estamos en presencia de una fallida reforma del régimen local, deberíamos replantearnos qué resulta necesario hacer en el futuro. Permítaseme pecar de ingenuo, pero no creo que la solución sea la búsqueda de una reforma pactada con todas las administraciones, ya que hay clamorosos intereses políticos en no hacer nada, muy presentes en los propios entes locales y las Comunidades Autónomas, y, como no, en los partidos políticos. Sería un motivo más para apostar por una revisión constitucional que apueste por una renovada planta administrativa estatal, autonómica y local, que sea más eficiente en su actuación y en el gasto público. No albergo dudas de que habrá que afrontar esta cuestión antes o después, y mucho me temo que, como es habitual entre nosotros, se haga a destiempo y precipitadamente. Nuestra misión no es determinar el contenido y alcance de esa eventual revisión, cuestión que compete a los políticos, pero sí diagnosticar que la más reciente reforma local no ha logrado los objetivos perseguidos. No es gran cosa, pero es un inicio.

---

<sup>76</sup> Circular de 1 de abril de 2014, de la Viceconsejera de Administración y Gobierno del Territorio de la Junta de Castilla y León, 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.

<sup>77</sup> Resulta muy interesante la justificación política de esta decisión en las Comunidades Autónomas de Castilla y León y Galicia, que se recoge en “Dos comunidades del PP legislan para contrarrestar la reforma local”. *El País*, 27 de marzo de 2014 (puede consultarse en [http://politica.elpais.com/politica/2014/03/27/actualidad/1395952656\\_719309.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/03/27/actualidad/1395952656_719309.html)).