

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^a 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 27th 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 instituciones¹, 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 presupuestario², 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 EELL³.

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 local⁴.

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 31/2010⁵, 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 estatal⁶.

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 local⁷, 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 ordinal⁸. 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 constitucionalidad⁹ 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 otros¹⁰. 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 local¹¹.

En relación con las críticas que se realizan al modelo de la LRSAL por la sustracción de competencias a los municipios¹², 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 administrativas¹³.

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 líneas¹⁴:

- 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 líneas¹⁵.

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 endeudamiento¹⁶.

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*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

aparecidas en virtud de la LRSAL)¹⁷, 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 LRRL, atributivo de un mandato al legislador ordinario, tanto estatal como autonómico, para garantizar la participación de las EELL en la gestión de sus asuntos¹⁸ 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 LRRL, 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 atribución¹⁹ 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 manifiesto²⁰, pues si bien la LRRL 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 salud²¹. 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 competencial²².

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 directa²³.

No lo interpreta así el Consejo de Estado en su Dictamen 338/2014²⁴, 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 autonómico²⁵. 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 municipios²⁶.

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 municipios²⁷. 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 LRBRL²⁸, 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 complementarias²⁹. 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 término³⁰, 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 concreción³¹. 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 destinatarios³² 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 jurídicas³³.

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 España³⁴. 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 vigor³⁵, 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 Anteproyecto³⁶ 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 norma³⁷.

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 convenio³⁸. 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 mencionadas³⁹.

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 gastos⁴⁰.

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 personales⁴¹.

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 LRRL⁴².

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 social⁴³

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*

⁴³ 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*⁴⁴.

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 asumir⁴⁵, 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*”⁴⁶. 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 propias⁴⁷.

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 habitantes⁴⁸, 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

⁴⁸ 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 mismo⁴⁹.

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 gestión⁵⁰. 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 bis⁵¹.
- 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 habitantes⁵².
- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia⁵³. 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 Provincia⁵⁴.

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 población⁵⁵.

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 locales⁵⁶. 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 administrativas⁵⁷. 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 legislativo⁵⁸.

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 local⁵⁹, 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 LRBRL⁶⁰. 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 LRBRL⁶¹. 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 salud⁶².

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 local⁶³.
- 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 local⁶⁴.

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 Común⁶⁵. 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 político⁶⁶.
- 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 adecuada⁶⁷.

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

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

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

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

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
- 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
- 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

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

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

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

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

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

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

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