

La reforma del gobierno local en España

Federico A. Castillo Blanco
España

Revista Iberoamericana de Gobierno Local
Número 6, Granada, Mayo, 2014
ISSN: 2173-8253

LA REFORMA DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA¹.

Federico A. CASTILLO BLANCO
Catedrático de Derecho Administrativo.
Universidad de Granada.

Resumen:

El debate sobre la estructura y articulación de nuestro régimen local, que ha trascendido mediáticamente solo de forma parcial, es en realidad una más de las asignaturas pendientes de nuestro sistema constitucional en lo que se refiere a la organización territorial del Estado. Y ello a pesar de la aprobación de la última Ley que trata de operar una reforma completa a nuestro sistema de descentralización territorial. Con el presente trabajo tratamos de responder a la siguiente pregunta ¿se ha avanzado algo con el texto de esta Ley?, ciertamente, tras el controvertido debate parlamentario, la ocasión y oportunidad del momento en que se aprueba la reforma, es fundamental tratar de responder a este interrogante planteado tanto por estudiosos en la materia como por los ciudadanos en general, pues de él se deducirán, en un lógico continuum, los efectos y resultados esperados de dicha reforma en la práctica.

Palabras Clave: Reforma del sistema de descentralización territorial, organización territorial, descentralización, gobiernos locales.

Abstract:

¹ El texto es un breve resumen de un trabajo más extenso que se publicará en el Libro Homenaje al Profesor Barranco recientemente fallecido.

² En efecto, dicho tema había sido objeto de atención por la doctrina científica que, inclusive, dedicó el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Puede verse, a este respecto, la recensión de este evento por FONT I LLOVET, T., “La reforma de la planta local”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 158, 2013. Y, por sobre todo, ha generado una amplia

The debate on the structure and articulation of our local government, which has transcended medially only partially, is actually one unfinished business of our territorial organization of the state. And in the spite of the adoption of the last Act about the reform to our system of territorial decentralization. In this paper we try to answer the following question has been some progress with the text of this law? Certainly after the controversial parliamentary debate, the occasion and opportunity when the reform is approved, it is essential to try to answer I posed this question to both scholars in the field and by citizens in general. Response shall be deduced the expected effects and results of the this reform in practice.

Key Words: territorial organization, local government, reform of the system of territorial decentralization.

I. INTRODUCCIÓN.

Tras sucesivos anteproyectos, elaborados uno tras otro a lo largo de más de un año, en julio de 2013 el Gobierno de España aprobó finalmente un texto que abordaba la reforma parcial del régimen local español bajo la denominación de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. El debate, como podía imaginarse, estuvo servido desde el principio². Y, ciertamente, el texto finalmente aprobado, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, aunque incorpora importantes medidas especialmente desde la lógica de la sostenibilidad financiera de las haciendas locales, dista mucho en el fondo y en la forma de los primeros borradores conocidos³.

² En efecto, dicho tema había sido objeto de atención por la doctrina científica que, inclusive, dedicó el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Puede verse, a este respecto, la recensión de este evento por FONT I LLOVET, T., “La reforma de la planta local”, Revista Española de Derecho Administrativo, nº 158, 2013. Y, por sobre todo, ha generado una amplia expectación en medios de comunicación, asociaciones de todo tipo, sindicatos, partidos políticos, etc. A la vista del texto final no son pocas las voces que dudan de su operatividad práctica y, desde luego, no es la reforma de calado que parece necesitar la planta local española. Reforma de calado no necesariamente en menos ha de añadirse.

³ Una opinión, no excesivamente crítica con el texto comentado entendiendo que el proyecto finalmente sometido a tramitación parlamentaria da respuesta a los principales retos que hoy tiene el sistema local, la podemos encontrar en RIVERO ORTEGA, R., “La reforma del régimen local: necesidad, alcance, orientación y contenidos básicos”, Revista de Estudios Locales, nº 162, 2013.

Ha sido la crisis económica, a partir de 2008, quien ha espolado ese debate que en realidad hunde sus raíces en el propio surgimiento del moderno régimen local español y que ha tenido su expresión en prácticamente todo el ámbito europeo con distintas estrategias y enfoques⁴.

Lo cierto es que, más allá de la necesaria reforma de nuestra planta local que ya adelanto juzgo necesaria y que creo puede ser pacíficamente compartido, que ese debate se plantee como consecuencia de la crisis económica si bien es comprensible dada la experiencia que otros países de nuestro entorno han vivido con la denominada “crisis de la deuda”, no deja de resultar paradójico a la vista de los datos que ofrece la propia distribución de la deuda pública en los distintos niveles de gobierno. Y es que, como ha puesto de manifiesto JIMENEZ ASENSIO, la deuda pública municipal ofrece un porcentaje muy pequeño sobre el conjunto de la deuda del sector público (en el año 2011 la deuda de las corporaciones locales estuvo por debajo del 5% del total de la deuda pública), mientras que las desviaciones de déficit público derivadas del gasto

⁴ ARENILLA SAEZ, M. “El pequeño municipio: núcleo democrático vs. prestación de servicios” en Documento Técnico *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2012, pág. 186, expone que a nivel europeo, algunos países como, entre otros, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Suecia o Francia, han promovido políticas dirigidas a la supresión y fusión de sus entidades locales, con diferentes resultados.

Se pueden constatar dos estrategias diferenciadas de fusión de las entidades locales en Europa. La primera es la denominada “estrategia del norte de Europa”, en la que se incluyen países como Suecia, Alemania o Dinamarca. En estos países el proceso de unificación de las entidades locales se estableció de una forma obligatoria, ofreciendo a los municipios incentivos financieros (denominados “bonos matrimoniales”) para que aceptasen la reforma territorial.

La otra es la “estrategia del sur de Europa”, característica de países como Francia e Italia, y que se basa en el principio de cooperación voluntaria entre los municipios. La posibilidad de fusionar los municipios depende de la voluntariedad de estos. En la mayor parte de los casos, la prestación de servicios públicos por parte de los pequeños municipios exige la creación de entidades intermunicipales o supramunicipales para darles apoyo. Eso ha provocado, en no pocas ocasiones, solapamientos en el ejercicio de funciones, a la par que ineficiencias en la gestión de los recursos.

En torno a los sistemas de gobierno local en Europa hay varios estudios de interés. Puede verse, a este respecto y entre otros, el Libro *Crisis Económica y reforma del régimen local*, CONSCULLUELA MONTANER, L y MEDINA ALCOZ, L., Parte V; VELASCO CABALLERO, F., *Gobiernos locales en Estados federales y descentralizados: Alemania, Italia y Reino Unido*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 2010; y, por último, MORENO MOLINA, A., *Local government in the member states of the European Unión: a comparative legal perspective*, INAP, Madrid, 2012.

local son realmente insignificantes sobre el total del sector público⁵. Difícilmente, pues, se le puede achacar a los municipios, y muy especialmente a los pequeños municipios⁶, la responsabilidad de la abultada deuda pública: unos 35.290 millones de euros (datos a diciembre de 2012) por un volumen total de deuda pública de 937.334 millones de euros (datos a julio de 2013) lo que ya es suficientemente expresivo de que las responsabilidades y las soluciones a este problema, y sin perjuicio de que sea precisa una reordenación del mapa local, parece que deberían acentuarse en otras direcciones⁷.

Como creo que puede ser de generalizada coincidencia, y sin perjuicio de que razones de tipo económico favorezcan la reflexión sobre este punto, otras razones de mayor peso debieran haber motivado el mismo y, por sobre todo⁸, debieran orientar las eventuales soluciones. Estabilidad presupuestaria si ya que no podemos olvidar la

⁵ JIMENEZ ASENSIO, R.. “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”, en Documento Técnico *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, junio de 2012, para quien, por tanto, no se puede pretender convertir al municipalismo, al siempre olvidado y ninguneado municipio, en el “chivo expiatorio” de un déficit público descontrolado (al que, como se ha dicho, apenas ha contribuido), Ello no es óbice para que, efectivamente, haya que reordenar muchas cosas en el espacio local de Gobierno, pues, dado que se trata de una realidad de geometría variable, ofrece ejemplos de buen gobierno (o de buena gestión de los servicios públicos) junto con otros de gestión ineficiente (e, incluso, devastadora) de los recursos públicos. Nadie afirma que no se deba mejorar en este ámbito, y que no quepa un largo recorrido hasta alcanzar cotas de buena gestión por parte de muchos municipios y de determinadas instituciones provinciales o Gobiernos locales intermedios.

⁶ El Informe nº 931 del Tribunal de Cuentas recuerda que el mayor endeudamiento que acontece en la esfera local corresponde a grandes municipios mayores de 50.000 habitantes, Diputaciones Provinciales y Consejos y Cabildos Insulares. No precisamente a los pequeños municipios.

⁷ Véase en este punto el trabajo “La urgente reforma del sector público”, publicado en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, nº 31, 2012 por la Sociedad de Estudios de Derecho Administrativo.

⁸ EMBID IRUJO, A., “Reforma de la planta municipal y prestación de servicios locales”, en *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, 2012, sin embargo, ha indicado que realmente, y en primer lugar, se habría de resolver sobre los servicios que deben ser prestados por el nivel municipal y, en segundo lugar y una vez respondida la anterior pregunta, sobre las formas en que ello debería tener lugar (pág. 115)..... Reflexiona dicho autor que “el acento en el futuro me parece que se tiene que poner necesariamente en el catálogo de esos servicios públicos que deben ser asumidos por las entidades locales, y en el marco de las premisas tributarias indicadas. O sea, la configuración como auténticos servicios públicos o su pase al sector privado mediante, por qué no, la configuración como servicios de interés general en la terminología deducible del derecho europeo y que, como decía antes, tiene presencia específica en la Ley de Autonomía Local de Andalucía de 2010”.

importante reforma constitucional, pero también otros objetivos como son más democracia, más eficacia y mayor rendimiento institucional de nuestro sistema local⁹.

Pero, como digo, el debate no es nuevo, aunque en su etapa final se pueden identificar claramente dos periodos con orientaciones radicalmente distintas. Uno, anterior a la crisis económica, en el que se sitúan las reformas de los Estatutos de Autonomía de segunda generación y la nueva forma en que los mismos asumen sus competencias sobre el régimen local, los intentos non natos de alumbrar una nueva legislación básica de régimen local y la legislación autonómica surgida en desarrollo de estos Estatutos caracterizada por un intento de interiorización del régimen local en el ámbito autonómico y una apuesta por el incremento de las competencias y el papel de los gobiernos locales¹⁰. Y una posterior, como consecuencia de la crisis económica, en que el debate se sitúa en otros términos y se ha planteado desde una perspectiva diferente, es decir, como reducir el gasto público y frenar el derroche municipal, para algunos, evitando las duplicidades en la gestión de los distintos servicios. Es en este momento, cuando se habla de supresión de gobiernos locales, reducción de cargos

⁹ Así se puso de manifiesto en el Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Véase Font i Llovet, T., “La reforma...”, op. cit., pág.12.

¹⁰ VELASCO CABALLERO, F., “Reformas en el Derecho Local: qué y quien”, Anuario de Derecho Municipal, nº 2, 2008, exponía en ese momento que en 2008 se habían iniciado varias vías de reforma del Derecho local, tanto en las Comunidades Autónomas como en el Estado. Las propuestas de reforma se desarrollan en un nuevo contexto competencial, el marcado por los nuevos Estatutos de Autonomía de 2006-2007, que reparten el "régimen local" entre el Estado y las Comunidades Autónomas no sólo con la técnica bases-desarrollo (como hasta ahora) sino también con el reconocimiento de algunas materias de competencia exclusiva autonómica. En este nuevo marco competencial se deben articular ahora las propuestas. Pese a la fragmentación del cuadro competencial, es conveniente que tanto los estudios académicos como los partidos políticos actúen con una visión global de las reformas, y se ha ido identificando. materia a materia a quién corresponde acometerlas: Estado, Comunidades Autónomas, o las propias entidades locales. Como resultado, y aunque con importantes matices, se va definiendo un cuadro funcional en el que al Estado corresponde definir, sobre todo la forma de gobierno; a cada Comunidad Autónoma (en especial, Andalucía, Cataluña y Aragón) le corresponde el grueso del régimen local; estructura de la planta local; competencias y potestades, relaciones interadministrativa, bienes, empleo público local. Finalmente, a cada entidad local corresponde regular, casi en exclusiva, la organización administrativa propia (incluyendo los instrumentos de empleo público).

Ese debate y esas propuestas parecen, al menos tras las SSTC 31/2010, 132/2012 y 103/2013 que mantienen sin fisuras el carácter bifronte del régimen local y las competencias del Estado a través de la legislación básica para ordenar éste, que han quedado un tanto desdibujadas por la doctrina del tribunal constitucional.

representativos y personal eventual, etc¹¹. Todo esto, que alentó el debate en esta segunda fase, se ha quedado en gran medida y progresivamente en el camino.

Lamentablemente éstas dos visiones, pretensión autonómica de ampliación de competencias y reducción del déficit público, han sido las espigas para los distintos intentos de reordenar el régimen local y no, como ha denunciado con sumo acierto a mi juicio PAREJO ALFONSO, que sea la articulación de esa pieza basal de la arquitectura del Estado la que exige consideraciones más allá de las que impulsan la reforma en curso¹².

El fin de este proceso ha sido un texto definitivamente aprobado antes de finalizar 2013, como se ha dicho precedido de numerosos borradores que han ido tejiendo y destejiendo soluciones aun cuando no se haya cambiado sustancialmente de orientación en su filosofía, que parte de dos premisas que también lucen en la ya citada Exposición de Motivos: de un lado, una visión crítica, por complejo y favorecedor de las duplicidades competenciales, del modelo competencial instalado en nuestro país en 1985 tras la adaptación al marco constitucional de la legislación local preconstitucional que hasta ese tardío momento estuvo vigente; de otro, y de acuerdo con los compromisos del gobierno en el ámbito europeo para reducir el déficit público, un pretendido esfuerzo de “racionalizar” la estructura de la Administración Local, a la que juzga sobredimensionada, garantizando su sostenibilidad financiera sin acudir a la supresión forzosa de municipios como se ha realizado en otros países de nuestro entorno con similares problemas financieros¹³.

¹¹ Cuenta muy bien los distintos hitos de este debate, con los distintos estudios realizados y propuestas efectuadas por distintos organismos institucionales y asociaciones empresariales hasta culminar en el documento del INAP de 25 de mayo de 2012, en torno a la modificación del sistema competencial de los gobiernos locales, JIMENEZ ASENSIO, R., “Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta”, en Documento Técnico. *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autónomo*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013 pags. 17 y siguientes

¹² PAREJO ALFONSO, L., Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local: comentarios de urgencia, Cuadernos de Derecho Local, nº 30, 2012.

¹³ Dice así la Exposición de Motivos:

“...la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de

El resultado final, desigual ya que podrían compartirse algunas de las propuestas esbozadas, es un texto legal que consagrará un nivel de gobierno y administración local que dista en cierta medida de la imagen, consolidada tras treinta años de gobiernos municipales democráticos, que la ciudadanía española tiene del papel y la función a desarrollar por las autoridades municipales, por todas las autoridades municipales, atribuyendo a un escalón de este sistema de gobierno local, las diputaciones provinciales con una representación electoral indirecta¹⁴, un papel estelar en la construcción territorial del espacio local. Al menos del espacio local que se desenvuelve en el mundo rural¹⁵.

En efecto, dos ideas son relevantes. De un lado, la articulación de un nuevo sistema competencial que parte de una enorme desconfianza hacia los municipios rurales que, como en otrora tiempos, habrán de ser tutelados y gestionados, en lo esencial, por otras entidades que considera más capacitadas técnica y económicamente. De esta forma, se

concurrancia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes.

Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.

Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”.

¹⁴ Elemento éste que no se ha abordado, pero que es uno en los que más se ha insistido por parte de un importante sector de la doctrina. Véase BERNADI I GIL, X. y GALÁN GALÁN, A., *El debate actual sobre las diputaciones provinciales: un análisis de las últimas propuestas electorales*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2012. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto de Ley también incide en este aspecto.

¹⁵ También lo confiesa la Exposición de Motivos que, en este punto, arguye:

“Otra de las medidas adoptadas en la Ley es la de reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes. Esto se lleva a cabo mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes o la atribución a éstas de nuevas funciones como la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, su participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros o las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las Comunidades Autónomas, de los procesos de fusión de Municipios”.

configuran dos tipos de municipios: el rural, coordinado en la prestación de sus servicios, y tutelado en el ejercicio de sus funciones por las Diputaciones Provinciales en lo que se refiere al ejercicio de sus competencias obligatorias (funcionalmente, como se ha apuntado, también podrán serlo respecto de las propias), y por las Comunidades Autónomas, aunque también por el Estado en el ejercicio de sus competencias delegadas; y el urbano, el verdadero municipio, en la imagen que la ciudadanía se había hecho de éstos en los últimos treinta años que, a su vez, admite cierta diversidad que se expresa en regímenes jurídicos distintos para los municipios ordinarios de más de 20.000 habitantes, los denominados municipios de gran población y los regímenes municipales de carácter especial de Madrid y Barcelona. Únase a estos modelos las especialidades derivadas de los regímenes forales que también han sido respetadas en el texto finalmente resultante.

Se produce, pues, con la Ley una cierta mutación de las Diputaciones de régimen común que, hasta este momento, tan solo realizaban, bien es cierto que con graves disfunciones y carencias, las competencias de asistencia y/o suplencia de la actividad municipal, fundamentalmente basadas en su consideración constitucional de agrupación de municipios. Ahora, sin embargo, amén de tener algunas competencias propias, las menos, asumen la coordinación de una gran parte de la actividad, al menos de los servicios obligatorios, en los municipios inferiores a 20.000 habitantes. Pero todo ello insistiendo más en su carácter de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado –en este caso la de garantizar los principios de suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria- que en la vertiente de agrupación de municipios presente también en el artículo 141 CE y que hasta ahora había prevalecido.

La segunda idea a la que nos referíamos, coherente con la lógica del texto finalmente aprobado, trató sobre todo en los primeros borradores de completar la idea anterior. Y es que si los municipios, sobre todo los de menos de 5000 habitantes, iban a ocupar una posición más degradada en el sistema de prestación de los servicios locales, similar en cierto modo a la que tenían las entidades locales menores hasta ese momento,

éstas dejaban de tener sentido y su existencia, no como entidades locales, se condicionaba a la mayor eficiencia de conformidad con la legislación de sostenibilidad financiera. Idea similar en el sentido de no favorecer a éstas, finalmente desechada, pasaba con las Mancomunidades de municipios.

La Ley se decanta finalmente no por la supresión de estas entidades locales menores, pero si niega su personalidad jurídica y condiciona su creación a que resulten una opción más eficiente para la administración desconcentrada de núcleos de población separados de acuerdo, de nuevo, con los principios previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que parece convertirse así en el principio orientador prevlaente de la articulación territorial. Junto a ello establece la posibilidad de que los municipios, en caso de fusión voluntaria, se transformen en entidades locales menores (artículo 13.4 y 24 bis LSRAL).

Y es que el texto legal que ha visto la luz se decanta, obviando el proceso de fusión forzosa de municipios, por acudir básicamente a técnicas funcionales que, si bien de forma distinta a como se plantearon en el Libro Blanco sobre el Gobierno local basadas en lo esencial en técnicas voluntarias de cooperación, permitan alcanzar resultados más efectivos en determinadas competencias obligatorias sin abordar, sin embargo y de forma coactiva, una operación tan discutida como complicada y que tan encontrados sentimientos despierta como lo era la supresión de instancias municipales. Además, en principio, la solución escogida mediante la reordenación de las competencias del doble escalón local y la introducción de técnicas de coordinación, y no como decimos mediante fórmulas forzosas de reordenación de la planta municipal, se limita en gran medida al campo de los servicios obligatorios y a las competencias que se ha venido en denominar impropias con un rumbo muy definido: garantizar la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera¹⁶.

¹⁶ Así lo expresa la Exposición de Motivos: "Con este respaldo constitucional, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así

En efecto, el texto finalmente aprobado, una vez abandonada la alambicada fórmula inicial del denominado “coste estándar”¹⁷, acude a una técnica forzosa de coordinación en determinados servicios públicos, tan solo los obligatorios, para los municipios inferiores a 20.000 habitantes, la transferencia de competencias en materia de salud, educación y servicios sociales a las CCAA y, junto a ello, establece unos mecanismos para fomentar la fusión voluntaria de municipios¹⁸.

como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas”.

¹⁷ El Proyecto finalmente aprobado por el Gobierno que fue enviado a las Cortes Generales para su tramitación presentó, tras el Dictamen del Consejo de Estado, algunos cambios significativos respecto al borrador inicial. Entre ellos, y en lo que ahora importa, la sustitución del concepto 'coste estándar', que contemplaba la pérdida de competencias municipales para que fueran prestadas por las Diputaciones, por el de 'coste efectivo', que únicamente obligará a los Ayuntamientos a hacer público el coste de sus servicios municipales en un plazo de tres meses y a no tener cuentas deficitarias. Bien es cierto que, como todos los analistas reconocen, dicho concepto no será neutro y tendrá sus repercusiones sobre todo en la medida en que los municipios no cumplan con la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

Con anterioridad a este proyecto se hacía depender del coste estándar, un dato medio estadístico, la transferencia de la titularidad de la competencia a las Diputaciones Provinciales. Ese elemento, con el que fue crítico el propio Consejo de Estado al analizar el Proyecto, ha sido criticado por la doctrina. Véase VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales...”, op. cit. para quien, junto a que el mismo es arbitrario para determinar la competencia municipal y difícilmente conciliable con la autonomía local constitucionalmente garantizada, difícilmente puede encuadrarse en la competencia del Estado. Dice el citado autor que “Está dentro de lo constitucionalmente posible que el Estado establezca, como norma básica de régimen jurídico de las Administraciones locales (ex art. 149.1.18 CE), *mandatos generales de evaluación del coste de los servicios públicos*. Esto es, una regla abstracta que imponga a todas las entidades locales la obligación de evaluar sus servicios. Puede el Estado, incluso, imponer que los resultados de esas evaluaciones sean públicos. Pero excede claramente de la competencia básica del Estado (ex art. 149.1.18 CE) la posibilidad de fijar directamente los «costes estándar» para los concretos servicios municipales”.

¹⁸ Lo que también es preciso matizar desde el punto de vista competencial ya que, como ha puesto de manifiesto, VELASCO CABALLERO, “Competencias para la reforma de la planta municipal”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 29, 2012, “La segunda forma de hipotética intervención estatal en la planta municipal consiste en incentivar o fomentar la fusión voluntaria de municipios. La jurisprudencia constitucional actual, expresada en la STC 214/1989, FJ 9, ha admitido que el Estado puede fomentar la fusión de municipios (al menos en la forma muy limitada en que actualmente efectúa el artículo 13.3 LBRL). Ahora bien los límites externos de la facultad estatal de promocionar la fusión voluntaria de municipios resultan de la concurrencia de la competencia básica estatal con las competencias autonómicas –frecuentemente exclusivas– sobre “alteración de términos municipales” y “organización territorial”. Y son los que siguen:

a) La incentivación económica de las fusiones o agregaciones municipales sin duda que afecta a la política territorial de cada Comunidad Autónoma; no solo a su planta local, sino también, incluso, a la estructura de la Administración autonómica periférica. Esta “afección” sugiere la necesidad de que el fomento de las fusiones o agregaciones no impida una política territorial propia de cada municipio”.....

Sin duda la solución propuesta, al margen de su conciliación o no con el texto constitucional¹⁹, viene lastrada, en mi opinión, por una cuestión previa que impide abordar esta y otras reformas necesarias en nuestra realidad territorial e institucional, a saber: la idea instalada en amplios sectores de la clase política, dada la falta de consenso sobre cómo abordar la reforma del título VIII de la Constitución, de que no es posible abordar una necesaria revisión de la Constitución en materia territorial ni siquiera en lo que respecta al mundo local²⁰. Craso error ya que lo que tenemos es notorio que no funciona o que al menos necesita ser perfeccionado, y si bien es cierto que en tiempos de tribulación no es conveniente hacer mudanzas, no lo es menos que en algún momento tendremos que plantearnos abordar esta inaplazable cuestión.

y sigue diciendo este autor que “un eventual “plan estatal de incentivos” en ningún caso puede suplantar la competencia autonómica para fijar criterios normativos para las fusiones o agregaciones, y la competencia ejecutiva para acordar cada concreta supresión y creación de municipios. Esto es: si bien el Estado puede incentivar la fusión de municipios (mediante medidas económicas o ayudas técnicas), cada concreta fusión ha de acordarse por cada Comunidad Autónoma, conforme a los posibles criterios básicos estatales y los criterios de organización territorial de cada Comunidad.

b) En segundo lugar, en la hipótesis de que la incentivación de las fusiones se concrete en beneficios económicos o subvenciones a los municipios fusionados, hay que tomar en consideración la doctrina constitucional sobre la financiación estatal de tareas ajenas. Tal y como tiene reiteradamente declarado el Tribunal Constitucional, el poder de gasto no es una competencia en sí mismo, sino un instrumento para el ejercicio de competencias propias. Por eso, en principio el Estado solo puede subvencionar proyectos o tareas encuadrables en sus títulos competenciales”.

¹⁹ PAREJO ALFONSO, L., “Crisis financiera estatal, racionalización de la Administración local y desarrollo de la garantía de la autonomía local: comentarios de urgencia”, *Cuadernos de Derecho Local*, nº 30, ha sido muy crítico con los borradores iniciales conocidos del Proyecto de Ley. A su juicio la reforma “se aborda ciertamente, aunque preferentemente en términos de reordenación de las competencias (sobre todo en el seno de la estructura dual de la Administración local necesaria), pero inserta su respuesta en el conjunto de una serie de medidas de corte financiero que por imprimir al texto su lógica (cual luce ya en la denominación del Anteproyecto), resultan ajenas, cuando no incluso contradictorias con, la de autonomía local”. Ello hace, en su opinión, que la solución que se aporta no sea la idónea ya que concluye el autor que: “En la versión manejada pues el anteproyecto de Ley -sin perjuicio de indudables aciertos- dista de suponer una verdadera y equilibrada actualización del complejo estatuto de los entes locales para el mejor cumplimiento de su función constitucional como escalón basal del poder público administrativo lastrado y sesgado como esta su planteamiento por la óptica económico-financiera favorecida por las consecuencias de la crisis económica. Si necesaria es la reconducción económico-financiera de la gestión del escalón local es para asegurar su sostenibilidad financiera a efectos de la idoneidad de aquel como “buena administración” no como fin en sí mismo.

²⁰ De la misma opinión sobre la necesidad de resolver este debate, la organización territorial del Estado, mediante una reforma constitucional se muestra FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R., “La España de las Autonomías: Un Estado débil devorado por diecisiete “Estaditos”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 158, 2013. Asimismo, y de forma magistral tras su célebre *Informe sobre España*, se ha pronunciado MUÑOZ MACHADO, S., *Crisis y reconstrucción de la estructura territorial del Estado*, Editorial IUSTEL, serie Conferencias, 2013.

Y es que, en su caso, otras posibles soluciones podrían plantearse sino aconteciese dicha circunstancia que, además y a mi juicio, atienden más adecuadamente a la diversidad del espacio supramunicipal en las distintas Comunidades Autónomas y rechazan un planteamiento uniforme en todo el territorio nacional. Me refiero, en concreto, a la supresión de las Diputaciones Provinciales como ente local obligatorio y la interiorización de ese espacio supramunicipal en el ámbito autonómico (SSTC 179/1985, 214/1989, 233/1999, etc.), sin perjuicio de la subsistencia de ésta como circunscripción electoral²¹, y permitiendo fórmulas como la del municipio-comarca y una correlativa reordenación de los municipios sobre la base de lo que hoy conocemos como entidades locales menores, y que estoy seguro de que permitirían dar una respuesta más adecuada dada la diversidad del mapa municipal y las grandes diferencias que pueden encontrarse entre las distintas partes del territorio nacional.

Su conciliación con el texto constitucional y la eventual mutación que del espacio local se opera, al menos como hasta ahora lo habíamos conocido tras la Constitución de 1978, con esta Ley será, sin duda, objeto de pronunciamiento por nuestro Tribunal Constitucional dados los anuncios ya realizados por grupos políticos y Comunidades Autónomas²².

²¹ Así se ha pronunciado SANCHEZ MORON, M., en *Derecho Administrativo, Parte General*, 2012, pág. 390. También lo ha hecho así CARBONELL PORRAS, E., “La planta local: Análisis general y perspectivas de reforma”, en *La Planta del Gobierno Local*, AEPDA y Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2013 o CONSCULLUELA MONTANER, L., op. cit., para quien si se resuelve el problema del inframunicipalismo a través de algunas de las fórmulas que se citan las mismas quedarían seriamente desdibujadas.

²² Algunos reconocidos especialistas ya se han pronunciado de forma concluyente sobre su constitucionalidad. FONT I LLOVER, T., “La reforma local: aspectos constitucionales”, http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2013/11/la-reforma-local-aspectos_13.html, argumenta, de un lado, que es contraria a la distribución constitucional de competencias entre Estado y CCAA ya que “el Estado, al ejercitar la competencia básica, deberá respetar los Estatutos en la medida que éstos amplíen –no reduzcan– el contenido competencial de la autonomía local. Un ejemplo reciente se encuentra en la STC 132/2012, de 19 de junio, que efectúa una interpretación de la LBRL, que los recurrentes consideraban vulnerada por la Ley de consejos insulares de 2000, “conforme” al Estatuto de autonomía Islas Baleares de 2007, sobrevenido a la misma. El Tribunal acepta que las previsiones contenidas en la LBRL sobre los consejos insulares, así como su equiparación a las diputaciones, deben modularse para adecuarlas a las disposiciones del Estatuto de autonomía”; pero, de otro, a la garantía institucional de la autonomía local, ya que “la STC 214/1989 cifró el *contenido esencial de la autonomía local en la competencia municipal para prestar los servicios mínimos obligatorios*, de modo que la creación de las comarcas –es lo que allí se discutía– no podía suprimir aquélla competencia municipal y los municipios no podrían ser sustituidos por la comarca en la prestación de todos sus servicios mínimos obligatorios.

II. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.

Este es, sin duda, el tema sobre el que la Ley hace descansar la reforma proyectada en ese nuevo contexto que apunta la reforma constitucional del artículo 135, bien que creo que de forma un tanto precipitada tras el Dictamen del Consejo de Estado, y obviando eso sí algunas recomendaciones del mismo²³.

Subyace al texto una idea matriz, otra cosa es que se haya acertado a resolver acertadamente, a saber: que una cosa es la prestación de servicios públicos y otra, que a su juicio puede escindirse de la anterior, la representatividad de la comunidad local. Recordemos, sin embargo, en este punto que la STC 32/1981, de 28 de junio admite que el legislador pueda disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por completo y, ello además, siempre que ese debilitamiento tenga una razón suficiente y sin daño del principio de autonomía. La cuestión, sin duda, es controvertida y discutible aunque, como se hace preciso apuntar de nuevo, el artículo 135 CE puede ser decisivo para determinar la constitucionalidad de la norma en este punto.

Pues bien, tal vez ahora nos encontremos por primera vez con el caso de una ley general –que no es sectorial- que establece la posibilidad que algunos ayuntamientos, los de menos de 20.000 habitantes, pierdan *toda la competencia para prestar sus servicios mínimos obligatorios de manera autónoma* -servicios en los que el TC ha cifrado el núcleo esencial irreductible de la autonomía municipal, ya que pueden quedar bajo la coordinación de la diputación provincial en la prestación de todos sus servicios mínimos obligatorios. Ello puede conducir a la asunción por la diputación de la prestación directa, por decisión del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y con un simple informe de la CA correspondiente (art. 26.3). Esta asunción competencial por el ente supramunicipal lleva aparejada *la pérdida por el municipio de la titularidad de la competencia.*”

De todos modos, reitero que esta jurisprudencia constitucional está dictada antes de la reforma constitucional del artículo 135 que, a buen seguro, tendrá incidencia en las consideraciones que el Tribunal Constitucional realice sobre esta reforma.

²³ Bien que el Dictamen ofrece luces y sombras. En definitiva, como indica JIMENEZ ASENSIO, El Consejo de Estado ha sido muy complaciente con la operación de reducir indirectamente el autogobierno autonómico y municipal facultando al legislador básico a imponerse sobre los ámbitos materiales competencia de las Comunidades Autónomas. Pero, a la vez, ha sido correcto en las formas pero muy crítico en el fondo a la hora de censurar el modelo institucional de gobierno local (sobre todo de traslación de competencias municipales a las diputaciones provinciales) y el alcance y consecuencias de la noción de coste estándar sobre los municipios.

Y adicionalmente otra idea que no tiene desde mi punto de vista el más mínimo respaldo constitucional, verbigracia, el principio “una Administración, una competencia” y que subyace explícitamente en el artículo 25.5.

Y es que ese principio no existe en la Constitución. El diseño constitucional del régimen competencial de las distintas Administraciones públicas es, en su mayoría, que el reparto de competencias se realice en régimen de compartición o concurrencia y, como complemento a dicha concepción, el “principio de cooperación”. Las consecuencias de esta idea sobre la reforma finalmente aprobada es evidente y es que el legislador estatal no tiene competencias plenas para fijar las atribuciones de los Ayuntamientos o las Diputaciones e imponer dicha idea. Es obvio, y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, que esa tarea la han de compartir el legislador estatal y autonómico y, por ello, alcanzar esa meta dependerá en gran medida de que las Administraciones autonómicas la hagan suya. En otro caso, la idea, porqué no decirlo también un tanto simple y en determinados casos poco efectiva, de una radical separación en el ejercicio competencial por parte de los distintos niveles de gobierno será de muy difícil puesta en ejecución.

Las dificultades que para el Estado tiene de forma unilateral establecer la obligación de fusionarse a los municipios, ya sea por tramos de población o en virtud de otros criterios²⁴, ha hecho optar a la Ley por una fórmula mucho menos problemática constitucionalmente dadas las competencias normativas y ejecutivas de las Comunidades Autónomas en la materia. Veamos.

La reforma del sistema competencial municipal pasa, según se desprende del texto, por tres ideas fundamentales: en primer lugar, por eliminar o reducir algunas competencias municipales, fundamentalmente sobre salud, asistencia social y educación

²⁴ No así para la creación de nuevos municipios que viene condicionada a varios requisitos (artículo 13.2): la existencia de núcleos de población territorialmente diferenciados, de al menos 5.000 habitantes; que los municipios resultantes sean financieramente sostenibles; que cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales; y, por último, no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados.

(nuevo art. 25.2, DDTT 1ª a 3ª LRSAL); en segundo término, por suprimir la competencia complementaria general de los municipios (del actual art. 28 LBRL); y, por último, por prever la coordinación de los más relevantes servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes pasando de la centralidad de la autonomía municipal a la centralidad de la autonomía provincial en el mundo rural aunque como ya hemos apuntado, más que como agrupación de municipios, como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y, en este caso, al servicio de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.

De esta forma, y bajo esas premisas, se toman una serie de decisiones. La Ley, en primer término, condiciona la atribución de competencias a los Municipios, Provincias e Islas, a un elemento, en principio, ajeno a un sistema de distribución de competencias y que, inclusive, se podría dar por descontado: estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 2). Principio que se “cuela” junto a los tradicionales principios que informaban este punto. Su influencia, como estamos viendo, no será menor.

El aserto, por tanto, no es baladí y revela, muy a las claras, la intención del legislador cuando se analiza el resto de los preceptos

En efecto, el artículo 7 del Proyecto distingue, como hasta ahora, entre competencias propias y delegadas. Y desaparecen las complementarias lo que ha sido criticado por algún sector doctrinal²⁵.

²⁵ De esta forma, VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de competencias municipales en el ARSAL”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Madrid, 2013, expone que “el ALRSAL establece un *criterio de prelación para el ejercicio de las competencias* municipales. Según esto, ya no es cada municipio quien prioriza sus actividades y su gasto (en el marco de sus competencias), sino que es la categorización legal de las competencias quien guía la actividad municipal. En efecto, en el ALRSAL se establece que la actividad local debe estar dirigida, primariamente, a: el cumplimiento de los *servicios obligatorios* del art. 26.1 LBRL; el cumplimiento de las *competencias delegadas* conforme a los parámetros de funcionamiento y financiación en cada caso pactados con la Administración supramunicipal (art. 27 LBRL); y el ejercicio de las competencias propias que les atribuyen las leyes (art. 7.2 LBRL). Más allá de estas competencias (servicios obligatorios, competencias delegadas y competencias propias), y sólo una vez garantizada su «sostenibilidad financiera», el municipio puede ejercer las llamadas «competencias impropias» y la *iniciativa económica* (art. 7.4 LBRL). Este esquema

Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. Se enumeran en el artículo 25, con una nueva redacción ciertamente, pero prácticamente como hasta ahora aunque más adelante realizaremos algunos matices. Lo radicalmente novedoso, sin embargo, es la aparente pretensión de que la legislación básica no sea, como hasta ahora, una legislación de mínimos, un común denominador, sino que esta marque los máximos de atribución competencial a éstos. ¿Se trata de una pretendida uniformización del régimen local?²⁶. Me temo que si este es el efecto que se pretende conseguir esa interpretación será vetada en el Tribunal Constitucional.

Por su parte, las competencias delegadas, de las que ahora se establece un listado (entendemos, de nuevo, que no podrá ser cerrado respecto de lo que pueda decidir las Comunidades Autónomas en materias de su competencia)²⁷, se ejercen en los términos

de prelación competencial es escasamente coherente con la garantía constitucional de autonomía local, con el mandato constitucional de legitimidad democrática directa de los municipios (arts. 1.1 y 140 CE) y con la garantía constitucional de suficiencia financiera y autonomía en el gasto (art. 142 CE). Recordemos en primer lugar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el principio democrático naturalmente da lugar a poderes decisorios propios, incluso normativos 4. Y bien, el sistema democrático local queda parcialmente vacío de sentido cuando el gobierno municipal electo no puede establecer sus propias prioridades funcionales y de gasto (en coherencia con la correspondiente oferta electoral)²⁶.

²⁶ El trámite parlamentario resulta revelador de esa tensión. En efecto, el Congreso de los Diputados aprobó una importante enmienda “de adición”, por medio de la cual se añade un nuevo apartado al artículo 25, el número 6, que decía al respecto lo siguiente: “Cuando, por Ley, las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbito competenciales atribuyan a los municipios competencias propias *en materias distintas a las previstas en el apartado 2 del presente artículo*, deberán tener en cuenta los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 anteriores”. Su tramitación posterior en el Senado determinó la supresión de este apartado con lo que el conflicto está servido.

²⁷ En este sentido, el artículo 27. 2 contempla las siguientes competencias:

- a. Vigilancia y control de la contaminación ambiental.
- b. Protección del medio natural.
- c. Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer.
- d. Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma.
- e. Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil.
- f. Realización de actividades complementarias en los centros docentes.
- g. Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28a de la Constitución Española.

establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, que preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local²⁸. Ahora bien, esta delegación de competencias está condicionada a determinados objetivos: evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos. Aunque me temo que éstos no se compadecen con la competencia autonómica que podrá perseguir esos objetivos, claro está, pero parece si somos respetuosos con las competencias de las CCAA que también otros.

Hasta aquí como hasta ahora si salvamos el inciso “eficiencia” que se añade ahora al régimen de ejercicio de las delegadas. Pero es preciso hacer dos observaciones.

En primer lugar, que el apartado 4º de dicho precepto, si bien no imposibilita, el ejercicio de otras competencias (las que hasta ahora eran complementarias), las condiciona a dos requisitos que han de ser cumplidos cumulativamente²⁹:

-
- h. Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo.
 - i. Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales.
 - j. Promoción y gestión turística.
 - k. Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos.
 - l. Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado.
 - m. Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado.
 - n. Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa.
 - o. Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

²⁸ Nótese que, curiosamente, parece ser mayor el radio de acción de los municipios inferiores a 20.000 habitantes en el ejercicio de competencias delegadas que en las obligatorias objeto de coordinación por las Diputaciones Provinciales lo que dibuja, muy a las claras, la consideración subordinada de estos municipios a las Diputaciones Provinciales y a las Comunidades Autónomas fundamentalmente.

²⁹ Exigiendo para ello dos informes previos y vinculantes, a saber: el de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y el de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

- Que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- No se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

De esta forma, de la regulación de las competencias que se deriva del artículo 25, consiguientemente con lo anterior, desaparece el inciso “toda” clase de actividades y servicios para remitirse, ahora, a lo dispuesto expresamente en ese artículo que, en su apartado 2³⁰, actualiza, en algunos casos mejorándolo, el anterior listado de competencias que, ahora sí, en todo caso habrán de ejercer los municipios.

³⁰ De esta forma, el artículo 25.2 establece un listado de competencias propias en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.
- h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.
- i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j) Protección de la salubridad pública.
- k) Cementerios y actividades funerarias.
- l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.
- n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.
- ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Las dudas que plantea su articulado son numerosas, amén de la supresión de competencias en materia de educación, salud y servicios sociales en las que su titularidad se traslada a la Comunidad Autónoma³¹, pero destacan dos.

La primera, que también subyace en el Dictamen del Consejo de Estado sobre el Proyecto, es la siguiente: ¿Sólo en las materias referidas pueden los municipios ostentar competencias?³². En otras palabras, y como ya hemos apuntado, ¿Puede la legislación

³¹ Para éstas se prevé un régimen específico de transferencia de la competencia en las DA 15ª y las DT 1ª a 3ª

³² De la misma opinión es VELASCO CABALLERO, F., Sobre el dictamen del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, para quien “Estos enunciados –se refiere al Dictamen del Consejo de Estado- no se compadecen ni con el bloque de la constitucionalidad ni con la jurisprudencia constitucional (que en el texto del dictamen se cita *en passant*, sin mayores precisiones). Varios aspectos quiero destacar de esa argumentación:

a) El Consejo de Estado interpreta el actual art. 25.2 LBRL *como un listado de competencias propias máximas de los municipios*. Son las materias en las que las leyes autonómicas “pueden” (este es el verbo que utiliza el dictamen) atribuir competencias sectoriales propias a los municipios. En consecuencia, conforme a esta interpretación inicial, las leyes sectoriales autonómicas ya no podrían atribuir más competencias “propias” a los municipios, fuera de las materias comprendidas en el art. 25.2 LBRL. Según esto, la función de las Comunidades Autónomas, en sus materias competenciales, no sería la de atribuir competencias propias a los municipios sino concretar el listado taxativo (de competencias propias) del art. 25.2 LBRL.

b) Supuestamente, las Comunidades Autónomas podrían atribuir a los municipios otras competencias al margen del listado (ahora reducido) del art. 25.2 LBRL. Como por ejemplo, sobre integración de los inmigrantes, fijación de los distritos escolares o fomento del empleo. Pero *esas competencias serían “impropias”*, tendrían ya una posición degradada o secundaria, porque conforme al nuevo art. 7.4 LBRL sólo podrían atribuirse o ejercerse cuando estuviera asegurada la sostenibilidad financiera de los servicios obligatorios comunes y las competencias propias (las atribuidas por las Comunidades Autónomas o el Estado dentro del listado del art. 25.2 LBRL)”....

Y rechaza tal argumentación pues dice el autor: “A mi juicio, y según se desprende de la STC 214/1989, FJ 4, y resulta necesario a partir de los nuevos Estatutos de Autonomía (incluso después de su interpretación conforme a la Constitución por la STC 31/2010), hay que entender que *el objetivo del art. 25.2 LBRL es garantizar un mínimo funcional de los municipios en los asuntos de “interés local”*. Es, sobre todo, una garantía básica de autonomía municipal frente a las leyes autonómicas. Pero en forma alguna es –ni puede ser- un límite a las competencias sectoriales municipales ni incluye un juicio de desvalor –o subsidiariedad- sobre otras competencias no incluidas en el listado del art. 25.2 LBRL pero que una concreta Comunidad Autónoma también incluye en el acervo competencial municipal. No es coherente con la regulación de la LBRL, encaminada a garantizar un estándar mínimo de autonomía municipal en toda España (STC 159/2001, FJ 4), la degradación de aquellas competencias que, no estando en el art. 25.2 LBRL, son atribuidas por leyes sectoriales. Es claro que una reforma de la LBRL puede alterar el régimen competencial vigente. Pero no es admisible que la amplia competencia estatal para *garantizar la autonomía funcional* de los municipios ampare también, con la misma amplitud, la degradación de competencias municipales atribuidas por las Comunidades Autónomas (o, en sus materias sectoriales, también por el Estado) más allá del mínimo de “interés local” identificado en el art. 25.2 LBRL”.

En idéntico sentido, puede verse JIMENEZ ASENSIO, R. Notas de urgencia en relación con el dictamen del Consejo de Estado sobre la reforma local (alrsal) http://www.estudiconsultoria.com/images/stories/ALRSAL24_mayo2013_def.pdf

básica cumplir un papel de máximo, y no de mínimo como hasta ahora, en la determinación de las competencias locales?

A mi juicio no. Y no que creo que el legislador estatal pueda impedir a las Comunidades Autónomas, en materias de su competencia, atribuir a los municipios otras competencias, con el carácter de propias, que completen ese inicial listado establecido en la legislación básica. Y sin que las mismas, por tanto, tengan necesariamente carácter de impropias ni de delegadas.

Desde luego ello plantea una seria problemática con las regulaciones autonómicas, dictadas en desarrollo de previsiones estatutarias, que atribuyen a los municipios competencias en ámbitos asumidos estatutariamente como de competencia autonómica. ¿Qué normativa prevalece? ¿Se produce una especie de efecto de “desplazamiento” de la legislación básica sobre la de desarrollo?³³.

La segunda, consistente en la utilización de la legislación de estabilidad presupuestaria y de suficiencia financiera de forma no coherente en el sistema de atribución competencial pues, como ahora veremos, la coordinación en determinadas competencias locales por parte de las Diputaciones Provinciales no obedece, o al menos a mi me lo parece, a criterio alguno razonado ¿porqué esas y no otras?. Curiosamente coincide con competencias que, si bien ciertamente en muchos de los supuestos presentan un ámbito idóneo de prestación en la esfera supramunicipal, no lo es menos que todas tienen un claro contenido económico.

³³ Dicha cuestión, desde luego, es sumamente problemática. La jurisprudencia constitucional, a título de ejemplo las SSTC 214/1989 y 31/2010, parece indicar que el Estado en esta materia dispone de la competencia de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, que le habilita para dictar normas básicas que regulen “los principios competenciales” aplicables a las entidades locales, pero no parece que dicho título competencial le permita establecer una regulación detallada y exhaustiva de las competencias que deben tener los municipios ya que, precisamente por el carácter bifronte del régimen local, podrían vulnerarse competencias materiales que las comunidades autónomas tienen reconocidas en sus propios Estatutos.

Lo cierto es que el texto legal finalmente aprobado contempla previsiones específicas en sus Disposiciones Adicionales para el País Vasco, Navarra, Aragón y las Ciudades de Ceuta y Melilla. Las previsiones genéricas para el resto de Comunidades Autónomas en la Disposición Adicional Tercera mantienen una razonable duda sobre este punto.

De otro lado, mantiene las competencias municipales de carácter obligatorio - aunque se suprime el inciso por “sí o asociados- con la misma técnica que hasta ahora acudiendo a tramos de población³⁴, bien que suprimiendo el adjetivo equivalentes. con algunas novedades³⁵:

- Desaparece el control de alimentos y bebidas como competencia obligatoria en todos los municipios.
- La prestación de servicios sociales, en municipios de más de 20000 habitantes, se sustituye por la también más limitada evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.
- La protección del medio ambiente, en municipios de más de 50.000 habitantes, se sustituye por la más reducida en cuanto al ámbito territorial de medio ambiente urbano.

³⁴ Tramos de población que se mantienen en los mismos términos, aunque el Informe del Tribunal de Cuentas relativo a 2011 es claro al respecto donde se produce un coste relevante mayor es en el tramo hasta mil habitantes. Dice así: “Los municipios de menos de 1.000 habitantes tuvieron el mayor coste medio en la prestación de los servicios públicos, siendo muy elevado el decremento (36%) que se produjo respecto al coste del siguiente tramo de población (entre 1.000 y 5.000 habitantes). Sin embargo, una vez superados los 1.000 habitantes, el coste de prestación de los servicios se mantuvo en similares parámetros”.

¿Se debería haber reparado en estos datos. Creo, sinceramente, que sí a la vista de los datos.

³⁵ De esta forma, el artículo 26.1 establece que:

Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- b) En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En los Municipios con población superior a 20.000 habitantes, además: protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

De nuevo aquí se plantea la eventual colisión de esta previsión con la legislación autonómica que, en algunos casos, puede haber previsto la prestación obligatoria de esas actividades o servicios³⁶.

La gran novedad en la redacción final del proyecto, en sustitución del pretexto del “coste estándar” para reducir las competencias municipales³⁷, es la introducción de técnicas de coordinación, a través de la Diputación Provincial subordinada a la Administración General del Estado, en un conjunto importante de competencias³⁸. Bien es cierto que hay un supuesto en que dicha coordinación no se hará efectiva, a saber: 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.

¿Es posible trasladar a esta Administración, sacándolo del nivel local –municipal o provincial ya que la Diputación solo propone-, la decisión sobre la forma del ejercicio

³⁶ Lo apunta VELASCO CABALLERO, F., “Nuevo régimen de las competencias...”, op. cit., págs. 38 y 39, quien tras poner en cuestión la idoneidad de la técnica de establecimiento de servicios obligatorios en una Ley que pretende garantizar la autonomía local, opina que dichos servicios o actividades suprimidas seguirán siendo de prestación obligatoria cuando así se prevea en la legislación autonómica (pone como ejemplo el control de alimentos y bebidas en la legislación de régimen local de Cataluña).

³⁷ El texto, sin embargo, conserva el denominado “coste efectivo” que tampoco es absolutamente inocuo. Se trata de una obligación de transparencia en el coste de los servicios que, sin lugar a dudas, tendrá repercusión. Ya se prevé la misma en algunos supuestos de financiación o en la fórmula para escoger la prestación de servicios coordinados.

³⁸ En efecto, el artículo 26.2 del Proyecto establece que:

En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

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

Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

competencial propio? ¿Ampara dicha operación la invocación competencial al artículo 149.1.14 CE?

Coherente con ello es la regulación que de la coordinación realiza el texto finalmente aprobado que, modificando el artículo 10, introduce la técnica de coordinación con un principal objeto: asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en la que un papel estelar se atribuye a las Diputaciones Provinciales que sirven así a ese carácter constitucional obviando más el de agrupación de municipios que también está subyacente en el artículo 141 CE.

III.LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES.

Las Diputaciones Provinciales ven robustecida su posición por la concurrencia de diversas circunstancias³⁹:

- Ampliación del catálogo de competencias establecidas en el artículo 36⁴⁰.

³⁹ El dictamen del Consejo de Estado crítica el tratamiento asimétrico que el anteproyecto de ley hace de las entidades locales municipales frente a las provinciales.

⁴⁰ El artículo 36, tras sucesivos cambios, queda finalmente así:

- a) 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.
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal 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 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.
- d) 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.
- e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
- f) 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.
- g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los

- Asunción de competencias en materia de fusiones de municipios en el artículo 13.
- Eventual participación en el ejercicio de las competencias delegadas en el artículo 27.
- Propuesta de las medidas de coordinación, supresión de competencias y organización previstas en el artículo 116 bis en aquellos supuestos de incumplimiento del plan económico-financiero.

Debe hacerse hincapié, de nuevo, a que el modelo de prestación de servicios municipales a favor de las Diputaciones Provinciales fue objeto de censura por parte del Dictamen del Consejo de Estado. Los argumentos más relevantes se situaban en tres consideraciones: en primer lugar, no parece adecuado al Dictamen que las competencias municipales (la prestación de servicios municipales) pase a manos de unas diputaciones provinciales que no tienen legitimidad democrática directa ya que puede afectar directamente a la garantía institucional de la autonomía municipal reconocida en la Constitución; pero, en segundo lugar, el Consejo de Estado censura asimismo que esa operación de traslación de la prestación de servicios no se haga por otras vías más adecuadas, tales como la creación de mancomunidades (lo cual era una objeción frontal a la filosofía del anteproyecto, no así en el texto aprobado donde las mancomunidades quedan, solo más o menos, como estaban⁴¹) o que no se promueva una simple y llana fusión de municipios, operación que estima perfectamente constitucional (con olvido de la cita de la reciente STC 103/2013, de 25 de abril); por último, entiende negativo que

municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.

i) 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.

⁴¹ Crítico también con las mancomunidades como alternativa a la reducción de municipios se muestra VELASCO CABALLERO, F., “Competencias...”, op. cit., pág. 62 para quien presenta graves inconvenientes desde el punto de vista del principio democrático, pues estas organizaciones (y más aún los consorcios locales) no responden directamente ante la comunidad local (vecinos), sino ante los ayuntamientos que la integran. De otro lado, el acaparamiento de servicios por las mancomunidades también supone una devaluación del principio constitucional de “centralidad municipal”, en la medida en que pasan a ser esas mancomunidades (y no los propios municipios directamente) quienes definen y ejecutan la mayoría de las decisiones que afectan a la población.

se trasladen tales competencias municipales a unas Diputaciones provinciales que solo tienen atribuidas competencias “funcionales” y no “materiales”.

Algunos autores como JIMENEZ ASENSIO ya han apuntado algunos de los problemas que este esquema planteará. Así si los ayuntamientos se mantienen, cabe preguntarse quién sería competente para “regular” sobre tales aspectos, cómo se ejercería el control político sobre esa ejecución, y, en fin, de qué manera se podrían cohesionar mayorías políticas diferentes en el Ayuntamiento (“sin competencias”) y la Diputación Provincial.

Y otros, como VELASCO CABALLERO, bien es cierto que con referencia a Anteproyectos anteriores al finalmente aprobado, han apuntado razones de inconstitucionalidad en la propuesta formulada⁴².

⁴² VELASCO CABALLERO, F. “Nuevo régimen de competencias municipales...”, bien que con referencia a Anteproyectos anteriores, ha manifestado que “Más allá de las objeciones técnicas, son muy claros los *reproches constitucionales* al traslado imperativo definido en el art. 26.3 ALRSAL.

a) Por de pronto, el principio democrático (art. 1.1 CE) se debilita cuando las competencias se trasladan de una Administración con gobierno directamente elegido por los vecinos (art. 140 CE) a una *Administración simplemente representativa* (art. 141.1 CE) y cuyos cargos de gobierno —conforme a los arts. 204 y ss. de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG)— se designan por los partidos políticos a partir de los resultados en las elecciones municipales. Además, no es óptimo en términos democráticos que una diputación provincial (que rinde cuentas al conjunto de los municipios que agrupa y mediatamente al conjunto de la población provincial) decida sobre concretos asuntos de un concreto municipio y de unos concretos vecinos (sobre todo si éstos, en términos electorales cuantitativos, son irrelevantes en el conjunto de la provincia). Por último, el principio democrático (art. 1.1 CE) reclama *reglas de competencia estables y previsibles*. Sólo así es posible que los ciudadanos puedan controlar la acción de cada gobierno (*accountability*). Y precisamente esto se erosiona en el ALRSAL, pues la titularidad de la competencia no depende ya de la ley sino de la contingencia de una evaluación administrativa de los servicios municipales conforme a unos parámetros y procedimiento no fijados en la ley y remitidos, por entero, a un reglamento del Gobierno.

b) En segundo lugar, también la regulación del nuevo art. 26.3 LBRL afecta a la garantía constitucional de *autonomía local*. Sentemos, como punto de partida, que todo sistema normativo que prive de competencias a los municipios afecta, por definición, a la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE). Si las competencias propias municipales son expresión de autonomía, los posibles traslados imperativos de esas competencias lógicamente restringen la autonomía local. Dicho esto, también es cierto que la simple reducción de la autonomía local no es necesariamente inconstitucional. Pues pueden entrar en concurrencia otros principios, bienes o valores constitucionales que justifiquen esa reducción. Es perfectamente compatible con la garantía constitucional de autonomía municipal que algunas competencias municipales actuales (de todos los municipios, o de algunos, en función de sus dimensiones) sean trasladadas a las provincias (e incluso a las Comunidades Autónomas). Lo que sí es necesario, en todo caso, es la existencia de una «razón suficiente» para ese traslado competencial. En lo que sigue se va a indagar sobre la posible existencia de razones constitucionales que puedan justificar el traslado competencial imperativo previsto en el nuevo art. 26.3 LBRL.

IV. CONCLUSIONES.

El debate sobre la estructura y articulación de nuestro régimen local, que ha trascendido mediáticamente solo de forma parcial⁴³, es en realidad una más de las asignaturas pendientes de nuestro sistema constitucional en lo que se refiere a la organización territorial del Estado. Pero no subestimemos este asunto. Que sea una más no quiere decir que de la correcta articulación de esta pieza basal del sistema de Administraciones públicas no se desprenda el adecuado funcionamiento del sistema democrático. Sobre todo de aquella parte del sistema que afecta muy directamente a las personas.

La gran pregunta, sin embargo, es ¿se ha avanzado algo con el texto de esta Ley?. Ciertamente el texto legal mejora cuestiones pendientes como pueden ser, entre otras cuestiones de menor calado, el régimen de financiación de las competencias delegadas, las medidas activas sobre la fusión de municipios y, mucho menos de lo que se anunció, el gasto de carácter político en los municipios.

Se podría quizá pensar, en primer lugar, que el traslado competencial imperativo encuentra apoyo (o «razón suficiente») en la propia *garantía institucional de la provincia*, entidad local configurada como «agrupación de municipios» (arts. 137 y 141.1 CE). Se podría pensar, en hipótesis, que no hay objeción constitucional en que la ley traslade competencias de una entidad local constitucional (el municipio) a otra, también constitucional y local (la provincia). Pero esta hipótesis es desechable. La Constitución garantiza, primariamente, la autonomía municipal; y sólo en segundo lugar la «autonomía provincial». La provincia es «agrupación de municipios», y esto impide que la autonomía provincial sea «razón suficiente» para reducir la autonomía municipal. De hecho, la propia jurisprudencia constitucional ha centrado la autonomía constitucional de la provincia en la labor de *asistencia* a los municipios (STC 109/1998, FJ 2.o). Se podría concluir de aquí que lo constitucionalmente característico de las provincias es su *carácter servicial* respecto de los municipios. Es constitucionalmente posible, ciertamente, que concretas competencias municipales pasen a ser de titularidad provincial. Pero este posible traslado ha de articularse a partir de la «centralidad municipal» en el sistema local (arts. 140 y 141.1 CE) y atendiendo al tipo de «interés local» (si propiamente municipal o supramunicipal) prevalente en cada concreta competencia. Sólo de esta forma la garantía constitucional de autonomía provincial puede justificar una reducción competencial de los municipios. Esto exige que los posibles traslados de competencias municipales a las provincias sean necesariamente selectivos y ponderados”.

⁴³ Y dejando en el camino algunas de las cuestiones que precisamente motivaron su impacto en los medios de comunicación como lo era, a título de ejemplo, la reducción de cargos representativos con una modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General que se ha visto sustituida- creo y al futuro me remito que con un eventual mayor gasto del que actualmente se tiene- por una limitación a los electos que pueden percibir retribuciones y del personal eventual. A lo largo del trámite de elaboración y aprobación cada vez menor.

Pero hasta ahí. Se ha perdido, y bien que lo lamentaremos ya que la crisis económica actual era una ventana de oportunidad que difícilmente volverá a repetirse, una ocasión para afrontar, en lo necesario una reforma en profundidad de la planta local española, de su organización, de su funcionamiento, de su régimen competencial y de su financiación. ¿Pedimos mucho?. Creo que no. Lo necesario tan solo tras más de treinta años de funcionamiento del estado constitucional y con una larga experiencia adquirida a lo largo de estos años.

Ciertamente existen limitaciones constitucionales para abordar reformas de amplio calado, pero incluso éstas son salvables con una buena dosis de imaginación y consenso. Otro punto, este último, del que tanto carece el texto finalmente aprobado y tan preciso para abordar reformas de calado en el sistema territorial del poder público.

Aún más allá la reforma proyectada asentada en un nivel territorial de bajo rendimiento institucional me temo que, salvo que en aquellos supuestos en que los municipios incumplan los objetivos de estabilidad presupuestaria, será de escasa y muy complicada aplicación. Las mayorías políticas necesarias para la adopción de muchas de sus decisiones, la situación institucional de la que parten la mayoría de las Diputaciones Provinciales y la contraposición entre la legislación autonómica y la estatal dificultará su puesta en marcha. Confiamos en que, al menos, esta reforma espoleará a estas últimas a salir de cómodo papel en que han estado instaladas estos últimos años.

Las situaciones transitorias y el período de “vacatio legis” para la traslación de las competencias “impropias” a las Comunidades Autónomas y su dependencia, en cierto modo, del sistema de financiación local tampoco ayudará a que el esquema existente en la Ley tenga una plasmación tan efectiva como sus mentores pueden pensar.

En fin, alguien dijo durante el trámite de aprobación definitiva en el Congreso de los Diputados, citando a Montesquieu, que: Las leyes inútiles debilitan las necesarias.

Efectivamente esta es la pregunta ¿con esta ley se abordan los verdaderos problemas que tienen los ayuntamientos?. Me temo que no.