

Una prospettiva dalla Spagna, a dieci anni dalla LRSAL*

*Eloísa Carbonell Porras***

1. *La Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: consideraciones generales*

En 2011 España reforma la Constitución para incorporar, en el artículo 135, el principio de estabilidad presupuestaria, y, seguidamente, adopta un programa de reformas de diferente calado para combatir la crisis de deuda pública. Una de las de mayor trascendencia es la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LRSAL)¹. Esta ley lleva a cabo una amplia modificación del régimen local español que se establece en la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), aunque también afecta a otras normas como la de haciendas locales, la de procedimiento y régimen jurídico de las Administraciones públicas entonces en vigor, la ley del suelo o la ley de economía sostenible. Se trata, por tanto, de una ley compleja, con dos artículos, diecisiete disposiciones adicionales, once transitorias, una derogatoria y seis finales. El primero de los artículos modifica treinta y ocho preceptos y disposiciones de la LBRL que, como toda la reforma, tienen una clara orientación economicista: la realización de los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera en el ámbito local que son

* Este trabajo se ha realizado en ejecución del proyecto de generación de conocimiento 2022 del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, con referencia PID2022-141071OB-C22I, del que soy Investigadora principal, que se desarrolla en el marco del Grupo PAIDI SEJ-630, que coordino en la Universidad de Jaén; del Proyecto de la Universidad Rey Juan Carlos I con Ref. V-1157 que dirige María Hernando Rydings y del Grupo de Investigación 931089 de la Universidad Complutense de Madrid, en el que colaboro como miembro externo.

** Catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad de Jaén.

¹ Italia y España, como otros países europeos, afrontaron cambios en las estructuras de gobierno local como solución a la crisis económica que han sido objeto de numerosos estudios doctrinales. Destacan en particular los números monográficos de esta Revista *Gli enti territoriali in Europa: un bilancio dopo la stagione delle riforme*, 4, 2016, y *L'area vasta: mito o realtà?*, 2, 2014, así como la obra colectiva E. CARBONELL, G. PIPERATA (a cura di), *La riforma del governo locale in Spagna e Italia*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019.

expresamente incorporados al texto de la ley. Por eso, es una ley que se dicta por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de hacienda general y de régimen jurídico básico de las Administraciones públicas (apartados 14º y 18º del artículo 149. 1. de la Constitución) y, por tanto, en teoría, es de general aplicación, aunque son varias las singularidades previstas como sucede con las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) que cuenten con organización comarcal como tendremos ocasión de analizar².

El preámbulo de la LRSAL se refiere a los siguientes objetivos básicos: «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”, racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas³. De todas las cuestiones afectadas por la reforma, se ha optado por analizar con más detalle las relativas a la estructura de la organización local y a las competencias locales, pero son muchas otras las novedades, entre las que merece la pena referir las siguientes: el establecimiento de un régimen retributivo de los miembros de las corporaciones locales y del personal al servicio de las entidades locales (art. 75 *bis*), la limitación en el número de los cargos públicos locales con dedicación exclusiva (art. 75 *ter*), el sometimiento de las actividades privadas a licencia municipal (art. 84 *bis*), las formas de gestión de los servicios locales y la iniciativa pública local (arts. 85 y 86), la función

² Algunas disposiciones adicionales de la LRSAL matizan su aplicación en ciertas CCAA (DA primera y segunda para País Vasco y Navarra, respectivamente), a los Ayuntamientos de Madrid y Barcelona (DA quinta), y a los Cabildos y Consejos insulares de los archipiélagos canario y balear (DA decimosexta). Puede verse F. VELASCO CABALLERO, *Aplicación asimétrica de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, en *Anuario de Derecho Municipal 2013*, Madrid, UAM, 2014, pp. 23-68.

³ La consecución de la regla de que a cada Administración corresponda una competencia es una constante en el ordenamiento jurídico español como prueba que ya estaba recogida, aunque respecto de los servicios, en el artículo 31 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955: «se evitará la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos con competencia especialmente instituida para el desarrollo de los mismos».

pública local (arts. 92 y 92 *bis*) y su personal laboral y eventual (arts. 103 *bis* y 104 *bis*), el plan económico financiero que deben aprobar las entidades locales que incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o de la regla de gasto (art. 116 *bis*) o el coste efectivo de los servicios (art. 116 *ter*).

La reforma, aprobada sin acuerdo entre los principales partidos políticos, ha sido objeto de duras críticas que, sin duda, están justificadas, al menos, en lo que a su escasa calidad técnica se refiere. Una simple lectura de la versión consolidada de la LBRL, y de las disposiciones de la LRSAL que no se integran en aquel texto, muestra las deficiencias, las contradicciones y las incongruencias entre sus preceptos. Desde luego, el legislador no fue muy cuidadoso, a pesar de la trascendencia de la reforma y de las repetidas llamadas de atención para mejorar las propuestas⁴. Esta ausencia de rigor normativo ha permitido que los cambios hayan sido objeto de interpretaciones variadas, incluso contradictorias, y en parte explica que los ambiciosos objetivos con los que se justificó su aprobación hayan quedado sustancialmente reducidos. Habrá tenido un impacto significativo en el gasto local y en el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito local, pero muy limitado en otros objetivos, especialmente los vinculados con la estructura organizativa local y las duplicidades competenciales como podrá comprobarse. A ello han contribuido además, en primer lugar, la rápida reacción de las CCAA para impedir, retrasar o modular que los cambios se produjeran de forma inmediata, aprobando leyes, decretos-leyes e incluso simples circulares, con la clara finalidad de mantener la situación anterior, especialmente en relación con la nueva configuración de las competencias municipales; y, después, la intervención del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) que ha dictado varias

⁴ El VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado en Alicante, los días 8 y 9 de febrero de 2013, ya cuestionaba algunas de las modificaciones que se pretendía introducir y así se recoge en *La planta del Gobierno Local. Actas del VIII Congreso de la Asociación española de Profesores de Derecho Administrativo*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013. Miembros de la AEPDA, en concreto los Profesores Martín Bassols Coma, Tomás Font i Llovet, Marcos Almeida Cerredá y Eloísa Carbonell Porras, elaboraron para el Instituto Nacional de Administración Pública un dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de 18 de febrero de 2013, en el que ponían de manifiesto algunas de las cuestiones más controvertidas.

sentencias en las que declara la inconstitucionalidad de alguno de los nuevos preceptos y realiza interpretaciones conforme a la Constitución de otros, que han limitado significativamente las pretensiones a las que aspiraba el legislador⁵.

2. La creación y supresión de Municipios: novedades más significativas

2.1 Una competencia autonómica dentro de unos límites básicos fijados por el Estado

La alteración de los términos municipales es una competencia de las CCAA, de modo que corresponde a la legislación autonómica regular los procedimientos de creación y supresión de Municipios. El Estado, no obstante, puede establecer unas reglas básicas, en aplicación de su competencia del artículo 149. 1. 18º de la Constitución, que se fijan en el artículo 13. 1 LBRL⁶: la alteración no puede afectar a los límites territoriales de las Provincias, es obligatoria la audiencia de los Municipios interesados y el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico, así como la puesta en conocimiento de la Administración del Estado. La LRSAL añadió una nueva exigencia: el informe de la Administración que ejerza la tutela financiera⁷. También establece límites a la creación de nuevos Municipios mediante segregación y medidas de fomento de la fusión de Municipios⁸. Se trata de dos supuestos de alteración de términos municipales diferentes: en el primero caso, no se suprime ningún Municipio, aunque sí se crea uno nuevo; mientras que,

⁵ Concretamente las SSTC 41/2016 de 3 marzo; 111/2016, de 9 de junio; 180/2016, de 20 de octubre; 44/2017, de 27 de abril; 45/2017, de 27 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 93/2017, de 6 de julio; 101/2017, de 20 de julio, que resuelven diversos recursos de inconstitucionalidad; así como la STC 107/2017, de 21 de septiembre, relativa al conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 Municipios.

⁶ Desde la STC 214/1989, el TC ha respaldado la competencia estatal al respecto, y así lo repite la jurisprudencia sobre la LRSAL (STC 41/2016, a la que remiten las SSTC 111/2016, 180/2016, 44/2017, 54/2017, 93/2017 y 101/2017).

⁷ Corresponde a la Comunidad Autónoma la tutela financiera como ha demostrado L. MEDINA ALCOZ, *La manifiesta incompetencia del Estado para ejercer la tutela financiera sobre los entes locales*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época*, 20, 2023, p. 47 ss.

⁸ Con más detalle en E. CARBONELL PORRAS, *La alteración de términos municipales en la reforma local de 2013: crónica de un fracaso anunciado*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 9, 2018, p. 5-21.

en el segundo, sí se reduce el número de Municipios al suprimirse los fusionados. De este modo, el legislador estatal incide, aunque sea tímidamente, en el mini-municipalismo que caracteriza el mapa municipal español (existen más de 8131 Municipios, de los que 5102 no superan los 5000 vecinos, y de estos 4991 no alcanzan los 1000 habitantes), y que las CCAA no han sabido – o no han querido – corregir. De hecho, los Municipios existentes han crecido en más de un centenar desde que ellas asumieron las competencias.

2.2 La exigencia de un núcleo de población con un número mínimo de habitantes para la creación de un nuevo municipio: consecuencias reales iniciales y reciente reforma

La creación de nuevos Municipios presupone la existencia de un núcleo de población territorialmente diferenciado, la acreditación de que no disminuye la calidad de los servicios que se venían prestando y se cuentan con los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales. La LRSAL ha endurecido esta regulación básica del artículo 13. 2 LBRL con un doble alcance: por un lado, el núcleo de población diferenciada debe contar con 5000 habitantes como mínimo; y, por otro lado, los dos Municipios afectados, es decir, el de nueva creación y aquel que pierde esa parte de su territorio, deben ser financieramente sostenibles. El principio de sostenibilidad financiera hace referencia a la capacidad «para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial»⁹. El cambio fundamental con la reforma de 2013 fue la exigencia de 5000 vecinos para poder llevar a cabo la creación del nuevo municipio, dato fácilmente comprobable con el padrón municipal de habitantes, que incrementaba la cifra de población exigida en la mayoría de la normativa autonómica¹⁰. En todo caso, la constitucionalidad de

⁹ Artículo 4. 2 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

¹⁰ De este dato se ha ocupado M. PONS-PORTELLA, *La población mínima de los nuevos Municipios: estado de la cuestión tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, en *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica. Nueva época*, 5, 2016, p. 113 ss., subrayando que Canarias y Galicia también exigen 5000 habitantes y las Islas Baleares, 6000, pero el resto o no ha fijado mínimos poblacionales o prevén cifras significativamente inferiores

este mínimo poblacional ha sido reafirmada en la STC 108/2017, de 21 de septiembre, que declara inconstitucional y consiguientemente nula por violación de la legislación estatal básica la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2015, de 10 de junio, de creación del Municipio de Medinyà, que sólo cuenta con 866 habitantes. Sin perjuicio de lo anterior, la reforma no ha tenido una aplicación práctica efectiva, al menos en el tiempo transcurrido desde 2013. Las CCAA se mostraron recelosas ante cualquier intento de limitar sus competencias y, ante la sospecha de que la reforma impediría crear nuevos Municipios en núcleos con poca población, reaccionaron reactivando los procedimientos para constituir dichos Municipios, incluso después de la entrada en vigor de la LRSAL, el 31 de diciembre de 2013. Así ha sucedido especialmente en Andalucía que ha creado más de diez Municipios con población sensiblemente inferior a los 5000 habitantes como el de Serrato con 458 vecinos (Decreto 167/2014), o el de Fornes con 519 residentes (Decreto 179/2018), argumentando que los procedimientos se iniciaron antes de la LRSAL. Recientemente se ha aprobado un Real Decreto-Ley, que es una norma con rango de ley que aprueba el Gobierno en casos de extraordinaria y urgente necesidad (art. 86 Constitución), que ha modificado nuevamente el artículo 13. 2 LBRL. Se trata del Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo, que justifica la necesidad de su aprobación en las reformas legislativas exigidas para obtener el cuarto desembolso fijado para el último semestre de 2023 de los fondos *Next Generation*, que no han podido llevarse a cabo con anterioridad al estar disueltas las Cortes Generales. A mi juicio, no existe ninguna “extraordinaria y urgente necesidad” que dé cobertura constitucional a la reforma de la LBRL mediante el indicado Real Decreto-Ley¹¹. En lo que ahora interesa se ha cambiado la cifra de habitantes

como La Rioja, que exige 500 habitantes. En todo caso, la aprobación de la LRSAL desplaza la legislación autonómica, que deviene inaplicable.

¹¹ El Real Decreto-Ley es extenso, 187 páginas del Boletín oficial del Estado, y afecta sustancialmente a todas las normas procesales, las relativas al empleo público, el mecenazgo y el régimen local. La reforma de la LBRL se vincula con el cumplimiento del Componente 11, hito 147 del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, relativo a la digitalización de las Admi-

exigida en el artículo 13. 2, para crear un nuevo Municipio, rebajándola a 4000, manteniendo los demás requisitos. Por noticias publicadas en la prensa parece que la modificación se justifica en el acuerdo de investidura alcanzado entre el Presidente del Partido Nacionalista Vasco y el Presidente del Gobierno en funciones para facilitar la segregación de Usánsolo/Usansolo (4512 habitantes) del Municipio de Galdakao/*Galdakao*¹².

2.3 La fusión voluntaria de Municipios

Una de las principales novedades de la reforma es la adopción de concretas medidas para fomentar la fusión de Municipios que, según el Preámbulo de la LRSAL, tendría como objetivo contribuir «a racionalizar sus estructuras y superar la atomización del mapa municipal». A tales fines se regula la fusión voluntaria de Municipios colindantes, sea cuál sea su población, que se canaliza mediante un convenio, que es un acuerdo con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones públicas (art. 47 Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público), pero que debe integrarse en el procedimiento de alteración de términos municipales regulado en la legislación autonómica. La fusión supone la integración de los territorios, poblaciones y organizaciones de los Municipios fusionados (que desaparecen) en el nuevo Municipio que

nistraciones públicas, concretamente respecto de los servicios públicos locales y el padrón municipal de habitantes, modificándose expresamente los artículos 16 y 17 LBRL. La extraordinaria y urgente necesidad de la reforma resulta discutible respecto de esta digitalización en el ámbito local, pero a todas luces injustificada en relación con otros preceptos de la LBRL que nada tienen que ver con el Plan de recuperación como es la del artículo 13. 2., entre otras modificaciones a las que se aludirá como la relativa al artículo 25 LBRL sobre las competencias municipales o la nueva disposición adicional sobre los derechos históricos de Cataluña. Sin perjuicio de lo anterior, el Real Decreto-Ley ha sido convalidado por acuerdo del Congreso de los Diputados como exige el artículo 86 de la Constitución (Resolución de 10 de enero de 2024, publicada en el Boletín Oficial del Estado núm. 11, de 12 de enero).

¹² Puede verse <https://www.deia.eus/politica/2023/11/10/segregacion-usansolo-galdakao-sera-posible-7494812.html>. Recordemos que la Resolución de 9 de diciembre de 2022, de la Diputación Foral de Bizkaia, relativa al Acuerdo de las Juntas Generales de Bizkaia de 23 de noviembre de 2022, por el que se aprueba la alteración del término municipal de Galdakao para la segregación de parte de su territorio y la constitución de un nuevo municipio independiente (Usansolo) publicada en el Boletín Oficial del Estado de 23 de enero de 2023 fue recurrida por la Abogacía del Estado al no alcanzar la cifra de los 5.000 habitantes que exigía la LBRL tras la reforma de 2013.

surge de la misma, aplicándose las ventajas jurídicas y económicas prevista en el artículo 13. 4 LBRL. Así, respecto de la organización, se prevé que, hasta la celebración de nuevas elecciones, el pleno del Municipio fusionado esté integrado por los concejales de todos los fusionados o que los Municipios fusionados se constituyan en órganos de gestión desconcentrada; se mejora su financiación; se dispensa la prestación de los servicios municipales obligatorios que el nuevo Municipio debería prestar en atención a la población resultante...

El éxito de las fusiones ha sido muy limitado, por no decir nulo: sólo ha culminado una fusión voluntaria, la de los Municipios de Cerdedo y Coto-bade en Galicia para la constitución del Municipio de Cerdedo-Cotobade (Decreto 134/2016, de 22 de septiembre). En Extremadura comenzó un proceso para fusionar los Municipios de Don Benito y Villanueva de la Serena, que está abandonado tras las últimas elecciones municipales de mayo de 2023 con la entrada en escena de Siempre Don Benito, partido local opuesto a la fusión, que actualmente ocupa la alcaldía.

3. Del declarado reforzamiento de la posición institucional de las Provincias a la posible aceptación de nuevas entidades locales equivalentes

3.1 Planteamiento

El preámbulo de la LRSAL reconoce expresamente que uno de los objetivos de la reforma es reforzar el papel de las Diputaciones Provinciales, los Cabildos y Consejos Insulares «o entidades equivalentes». De esta forma se incide en el debate sobre la posición institucional de la Provincia, que es tan antiguo como el propio nacimiento de la institución a partir de la Constitución de Cádiz de 1812¹³. La Constitución de 1978 la concibe

¹³ Una de las críticas habituales a las Diputaciones Provinciales se centra en su déficit democrático pues los diputados provinciales no son de elección ciudadana directa sino indirecta al elegirse entre todos los concejales de todos los municipios de la provincia de acuerdo con la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que no ha cambiado en este punto. El hecho de que todos los diputados provinciales sean también concejales se ha considerado adecuado para un mejor conocimiento de las necesidades de los municipios dado que las principales funciones de las Diputaciones Provinciales son las de asistencia y cooperación con los mismos. Esta cuestión ha tenido especial influencia en Italia que también optó por la elección indirecta con la Ley Delrio y actualmente debate sobre la vuelta a la elección directa. Pero, sin perjuicio del debate al respecto, sorprende que, quienes llevan a cabo una defensa de las Comarcas como entes locales intermedios entre la CA y los Municipios, no suelen cuestionar

con una triple dimensión: entidad local, división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado y circunscripción electoral. La pretensión de alguna CA, especialmente de Cataluña, de prescindir de las Diputaciones y organizarse en Comarcas primero y en Veguerías después ha sido contestada por el TC reafirmando la garantía institucional con la que la Constitución las protege. Pero, lo cierto es que, en la actualidad y visto el devenir de las cosas, la mayoría de la doctrina, aun reconociendo el importante papel que las Diputaciones Provinciales desempeñan en algunas CCAA pluriprovinciales, se muestra favorable a la supresión de su carácter necesario de modo que cada autonomía pueda dotarse de su propia estructura territorial. Parece que la LRSAL iría en otra dirección con esa pretensión de potenciar a las Diputaciones Provinciales, aunque sea en un plano más teórico que real, pues, como se verá, no han cambiado sus fines ni realmente se ha producido una ampliación significativa de competencias. Sin embargo, sí podría haberse producido una vía que redujera su posición institucional, en contra de lo formalmente declarado en la propia Ley. La vigente redacción de la LBRL realiza continuas referencias a las «entidades equivalentes» a las Diputaciones Provinciales: en relación con la coordinación y supervisión de la integración de los servicios resultantes del proceso de fusión de Municipios (art. 13. 5); respecto de la prestación de servicios en los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes (art. 26. 2) y la asistencia al establecimiento y prestación de los servicios mínimos (art. 26. 3); sobre la coordinación y el seguimiento de las delegaciones a los Municipios (art. 27.2); en la determinación de las competencias Provinciales (art. 36); en relación con el plan económico-financiero (art. 116 bis); o al referirse a las retribuciones de los miembros de las Corporaciones locales (art. 75 bis). También utiliza esta expresión, la nueva disposición adicional decimoquinta, sobre gestión integrada o coordinada de servicios municipales, de la Ley de Haciendas Locales (Texto Refundido de 2014); y lo hacían las anuladas disposiciones adicional quinta, y transitorias primera y segunda de la

que los consejos comarcales siguen un sistema electoral similar al de los diputados provinciales, es decir, tampoco hay elección directa por los ciudadanos. Puede verse el artículo 46 del Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comarcalización de Aragón y artículo 20 del Decreto Legislativo 4/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de la organización comarcal de Cataluña.

LRSAL, relativas a la asunción por la CA de las competencias relativas a la educación, la salud y los servicios sociales respectivamente.

Como es sabido, sin perjuicio de las sustanciales diferencias de régimen jurídico, las CCAA uniprovinciales, los Cabildos y Consejos Insulares y los Territorios Históricos vascos han ejercido las funciones de las Diputaciones Provinciales de régimen común con apoyo en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico, los Estatutos de Autonomía y la propia LBRL. Nada de esto ha cambiado con la reforma de 2013 y, sin duda, estas entidades son equiparables a las Diputaciones Provinciales. También se aceptaba sin debate que otras organizaciones locales de carácter supramunicipal como las Comarcas, las Mancomunidades de Municipios, o las Áreas Metropolitanas no podían considerarse Corporaciones de carácter representativo, que asumieran el gobierno y administración autónoma de la Provincia en el sentido del artículo 141.2 de la Constitución. Pero las disposiciones adicionales de la LRSAL introducen dudas al respecto, planteando la posible consideración de otras entidades locales de carácter supramunicipal como son las Comarcas, e incluso las Veguerías, como equivalentes a las Diputaciones Provinciales, como seguidamente se expone¹⁴.

3.2 ¿Nuevas entidades locales equivalentes a las Diputaciones Provinciales tras la LRSAL?

La duda surge al hilo de la disposición adicional tercera de la LRSAL que, en su apartado 2, establece: «En el caso de las Comunidades Autónomas con un sistema institucional propio, las referencias de esta Ley a las Diputaciones Provinciales se entenderán efectuadas a los entes locales supramunicipales previstos en los correspondientes Estatutos de Autonomía a los que se atribuyen competencias en materia de asistencia y cooperación a los Municipios y prestación de servicios públicos locales. En principio, el precepto transcrito admite que, en las CCAA que cumplan los requisitos establecidos (contar con un sistema institu-

¹⁴ De esta cuestión me he ocupado con detalle en E. CARBONELL PORRAS, *Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional*, en *Anuario del Gobierno Local 2015/16*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2016, pp. 105 ss.

cional propio con entidades supramunicipales competentes para la asistencia y cooperación municipal y para la prestación de servicios locales), las referencias a las Diputaciones Provinciales se realicen a tales entidades, que, de esta forma, se convertirían en equivalentes de la Diputación Provincial. Aunque en los Estatutos de Autonomía se contemplan diversas entidades supramunicipales, resulta claro que no pueden calificarse como parte del sistema institucional autonómico ni las Mancomunidades de Municipios, por su naturaleza asociativa; ni las Áreas Metropolitanas, pues su existencia está condicionada por la concentración de núcleos de población en las grandes aglomeraciones urbanas. Por tanto, por eliminación de las entidades supramunicipales que reconoce el artículo 3. 2 LBRL, quedarían las «Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, instituidas por las Comunidades Autónomas de conformidad con esta Ley y los correspondientes Estatutos de Autonomía», idea que repite el artículo 42. 1 LBRL. De esta forma, las Comarcas sí pueden conformar un sistema territorial autonómico propio y asumir competencias en materia de asistencia y cooperación a los Municipios y prestación de servicios públicos locales. Por tanto, de la disposición adicional tercera, 2, de la LRSAL cabe deducir que las Comarcas son entidades equivalentes a las Diputaciones Provinciales en aquellas CCAA que las consideren parte de su propio sistema institucional. Sobre esta base, surge la duda del sentido y alcance de la disposición adicional sexta de la LRSAL, que dispone: «Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando la organización comarcal en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía tenga atribuida expresamente la gestión de servicios supramunicipales».

La redacción de esta disposición es incorrecta y no ha sido rectificada en corrección de errores pero, parece, que completaría la adicional tercera 2, si bien puntualizando que se refiere únicamente a las Comarcas, y no a otras posibles entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las CCAA. Si esto es así, esta disposición adicional sexta sólo se aplicaría a las Comarcas, mientras que la disposición adicional tercera 2 comprendería otras agrupaciones de Municipios equiparables a las Comarcas que hayan podido crearse por las CCAA. Además, en el primer caso, también podrían asumir las funciones de asistencia y cooperación

a los Municipios, y no sólo la prestación de servicios supramunicipales. De nuevo un galimatías que es consecuencia de las deficiencias técnicas e incongruencias de la reforma.

Los Estatutos de Autonomía prevén la creación de Comarcas y otras agrupaciones de Municipios con diferente alcance y sentido, pero sólo dos han sido objeto de desarrollo, integrándolas en el sistema institucional autonómico. Se trata de las CCAA de Cataluña y Aragón. Cataluña se ha organizado en Comarcas desde 1987, que, después de la LRSAL podrían considerarse entidades equivalentes a las Diputaciones Provinciales (al amparo de sus disposiciones adicionales tercera, 2 y sexta). Pero, además, esta posibilidad sería extensible a las veguerías (con apoyo en la disposición adicional tercera, 2), siempre que no sustituyan a las Diputaciones Provinciales como indicó la STC 31/2010, de 28 de junio¹⁵. Por otro lado, también Aragón se ha organizado en Comarcas, aunque la LRSAL incorpora una previsión específica para esta Comunidad Autónoma, como es la Disposición adicional tercera, 3, y que es del siguiente tenor: «La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, en virtud del cual, la Comunidad Autónoma aplicará las competencias previstas en esta Ley en los distintos niveles de la administración con sujeción a la Constitución, al contenido básico de esta Ley y a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas».

Parece que este precepto añade poco a lo establecido con carácter general y es una muestra más de las denunciadas deficiencias de la LRSAL. En Aragón, la Comarca forma parte del sistema institucional autonómico, y es la misma legislación estatal básica de régimen local la que permite considerarla como una «entidad equivalente» a las Diputaciones Provinciales. En todo caso, el TC ha señalado con claridad que las previsiones

¹⁵ Las veguerías son, según el artículo 90 del Estatuto de Cataluña, el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y división territorial para la organización de los servicios autonómicos. Está determinada por la agrupación de Municipios y asumen funciones de asistencia y cooperación con los mismos, así como de prestación de servicios locales (Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías).

de la LRSAL se aplicarán respetando la organización comarcal aragonesa (STC 168/2016).

Además, el expreso reconocimiento de la organización comarcal tiene mayor proyección. Por un lado, podría amparar la posición institucional de concretas Comarcas que existen al margen de una organización comarcal como parte del sistema institucional propio de la CA. Sería el caso, por ejemplo, de la Comarca de El Bierzo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León (Ley 1/1991, de 14 de marzo). Por otro lado, reconocería y ampararía la organización comarcal en las CCAA uniprovinciales que así lo han previsto en sus Estatutos como el Principado de Asturias o Cantabria, que aprobaron hace tiempo las leyes de creación de las Comarcas, aunque no hayan llegado a implantarse. Así lo ha entendido también el TC incluso en el caso de aquellas CCAA que opten por su implantación, aunque no esté prevista en el Estatuto. La STC 168/2016, de 6 de octubre, concluye: «Consecuentemente, puede interpretarse que la disposición adicional sexta de la Ley 27/2013 supone que las previsiones de la reforma local de 2013 “se aplicarán respetando” toda “organización comarcal” estatutariamente prevista, sin por ello negar o perjudicar la que, no prevista en los Estatutos, pueda eventualmente llegar a instaurar cualquier Comunidad Autónoma al amparo de su competencia en orden a la creación y regulación de entidades locales de segundo grado. Téngase en cuenta a este respecto que la previsión controvertida está formulada en positivo, como cláusula de salvaguarda de las organizaciones comarcales estatutariamente previstas. No cabe interpretarla en negativo, como fuerte restricción a la autonomía de las Comunidades Autónomas traducida en la imposibilidad de ejercer sus amplias competencias en orden a la regulación y creación de entidades caracterizadas por “un fuerte grado de interiorización autonómica”. Si llegara a consolidarse la opción por la comarcalización en las CCAA uniprovinciales, podría llevarse a cabo una importante descentralización interna y una ampliación de la capacidad de autoorganización pues, en el actual contexto normativo, podrían atribuirse a las Comarcas funciones propias de las Diputaciones. Precisamente mientras se mantenga la garantía constitucional de estas últimas, la creación de las Comarcas está justificada en este tipo de autonomías, en las que actuarían como entidad intermedia entre los Municipios y la CA, sin incurrir en la duplicidad organizativa como sucede en las CCAA pluriprovinciales.

De lo anterior se deduce que la reforma local de 2013 ha ampliado las entidades equivalentes a las Diputaciones, que también podrán ser las Comarcas, y otras agrupaciones de Municipios creadas por las CCAA (como las Veguerías en los términos constitucionalmente admitidos) de acuerdo con lo previsto en los respectivos Estatutos¹⁶. Las funciones que la LBRL encomienda a las Diputaciones Provinciales se ejercerían por esas entidades equivalentes sin que ello se traduzca en una violación de la legislación estatal básica. Pero lo que sí parece evidente es que las disposiciones adicionales tercera y sexta de la LRSAL contradicen su preámbulo, y no se habría llevado a cabo el pretendido reforzamiento de las Diputaciones Provinciales sino todo lo contrario: se habría abierto la puerta para que en algunas CCAA se produzca una sensible pérdida de sus competencias a favor de esas otras entidades equivalentes que, en su caso, serían las realmente reforzadas. En tal caso, quizá se origine una mutación constitucional por vía de un cambio en la interpretación constitucional sobre la garantía constitucional de la Provincia hasta ahora sostenida por el TC.

4. La supresión de las entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio o entidades inframunicipales

Las entidades locales de ámbito territorial inferior al Municipio (EATIMES), también conocidas como entidades menores o inframunicipales, se regulan en la legislación autonómica para la administración descentralizada de núcleos de población separados dentro de los Municipios cuya personalidad jurídica se reconocía expresamente en el artículo 3 LBRL. La LRSAL modifica dicho precepto, excluyéndolas de la tipología de entidades locales, dejando sin contenido el artículo 45 LBRL que establecía su régimen jurídico básico. No obstante, incorpora un nuevo

¹⁶ Esta tendencia se confirma con el Real Decreto-Ley 6/2023, de 20 de diciembre, al que antes se ha hecho referencia, que sin una mínima explicación que pudiera justificar la extraordinaria y urgente necesidad ha añadido una disposición adicional decimoséptima a la LBRL titulada «Derechos históricos de Cataluña» que dispone: «Las previsiones de esta Ley se aplicarán respetando en todo caso la posición singular en materia de sistema institucional recogida en el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, así como las competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local y organización territorial previstas en dicho Estatuto, de acuerdo con el marco competencial establecido en la Constitución y en especial en el Estatuto de Autonomía de Cataluña».

artículo 24 *bis*, remitiendo a la legislación autonómica la regulación de «los entes de ámbito territorial inferior al Municipio, que carecerán de personalidad jurídica, como forma de organización desconcentrada del mismo para la administración de núcleos de población separados»¹⁷. El TC ha declarado la constitucionalidad de estos cambios, que limitan la potestad municipal de autorganizarse y las competencias autonómicas en la materia, con apoyo en los mandatos constitucionales de eficiencia en el uso de los recursos públicos (artículo 31.2 CE) y estabilidad presupuestaria (artículo 135 CE)¹⁸.

Los efectos de la eliminación de las EATIMES se matizan en las disposiciones transitorias cuarta y quinta de la LRSAL. La primera dispone que las existentes en el momento de la entrada en vigor de la reforma mantienen su personalidad jurídica y la condición de entidad local; la segunda, que el núcleo de población que, antes del 1 de enero de 2013, hubiera iniciado el procedimiento para su constitución como entidad de ámbito territorial inferior al Municipio, podrá constituirse con personalidad jurídica y con la condición de entidad local. En definitiva, lo que se impide es crear nuevas EATIMES, pero se mantienen las preexistentes o en proceso de constitución. La excepción a esta regla está en la propia disposición transitoria cuarta que recuerda el deber de presentar las cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la CA respectiva y puntualiza que no hacerlo antes del 31 de diciembre de 2014

¹⁷ Estos “entes” están pensados para la gestión desconcentrada de núcleos de población separados, bajo su denominación tradicional de caseríos, parroquias, aldeas, barrios, anteiglesias, concejos, pedanías, lugares anejos y otros análogos, o aquella que establezcan las leyes. Y pueden crearse, a iniciativa de la población o del Ayuntamiento, cuando resulte una opción más eficiente de administración de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No se sabe bien si la LRSAL pretende regular un nuevo tipo de órgano desconcentrado del que desde 1985 contempla el artículo 24 LBRL o simplemente se olvidó de su existencia. El indicado precepto prevé que, para facilitar la participación ciudadana y mejorar la gestión de los asuntos locales, los Municipios establezcan «órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio». Sobre la supresión de las EATIMES, los nuevos entes desconcentrados, y todas las novedades de la LRSAL en este aspecto, véase R. PIZARRO NEVADO, *Entidades y “entes” de ámbito territorial inferior al municipio tras la reforma local de 2013*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 8, 2017, p. 49 ss.

¹⁸ STC 41/2016, en la que se apoyan las SSTC 168/2016 y 180/2016.

supondrá incurrir en causa de disolución de la entidad. El Tribunal de Cuentas ha puesto de manifiesto que se trataba de una medida aplicable exclusivamente a una fecha concreta, sin previsión legal para ejercicios posteriores. De hecho a 31 de diciembre de 2022, el porcentaje de las EATIMES que presentaron cuentas fue del 61%¹⁹. En todo caso, se ha producido un cambio positivo pues, antes de la LRSAL, sólo rendían cuentas el 18% de las EATIMES²⁰. Sin perjuicio de lo anterior, los datos muestran que, desde 2011 a 2022, sólo se han suprimido 139²¹.

5. Las competencias de las entidades locales

5.1 Planteamiento general

El régimen general de las competencias de las entidades locales parte de la distinción entre las propias y las delegadas que realiza el artículo 7 LBRL, que conlleva sustanciales diferencias de régimen jurídico. En lo esencial, las competencias propias se determinan por ley, se garantiza que su ejercicio se realice en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, y sólo cabe un control de legalidad y judicializado. Por el contrario, cuando se ejercen competencias delegadas, hay que actuar con pleno sometimiento a las instrucciones de la Administración delegante y es posible cualquier control, incluido el recurso de alzada impropio. La concreción de las competencias de las entidades locales corresponde a las leyes del Estado y de las CCAA reguladoras de los distintos sectores de acción pública según la distribución constitucional de competencias, que deben asegurar su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses «teniendo en cuenta las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera» según dispone el artículo

¹⁹ Informe n. 1.530, aprobado en 2023.

²⁰ Informe n. 959, aprobado en diciembre de 2010.

²¹ Según los datos del Registro Estatal de Entidades locales, a 1 de enero de 2022, consultado en diciembre de 2023 existen 3680 EATIMES, frente a las 3819 reconocidas a 1 de enero de 2011, consultado en febrero de 2013.

2 LBRL²². En todo caso, es importante insistir que, de acuerdo con el precepto transcrito y desde la redacción inicial, el legislador debe tener en cuenta la capacidad de gestión y las características de la actividad pública lo que implica que la concreción de las competencias no tiene que ser necesariamente igual en todas las materias y respecto de todas las entidades, particularmente en relación con los Municipios. Así lo reconoce también el artículo 4. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local, al precisar que «la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». Sin embargo, estos parámetros han sido sistemáticamente ignorados tanto por el Estado como por las CCAA, que son las competentes en la mayoría de las materias de interés local²³. Sin perjuicio de lo anterior, también hay que tener en cuenta que, con frecuencia, las leyes se refieren genéricamente a las competencias de las entidades locales o de las Administraciones públicas en su conjunto, sin concretar qué corresponde a los Municipios, a las Diputaciones Provinciales u otras entidades locales. Pero todo esto ni es nuevo ni de fácil solución. Desde una perspectiva general y sin perjuicio de ulteriores precisiones, la reforma local de 2013 mantiene la distinción entre competencias propias y delegadas, su diferente régimen jurídico y la remisión a lo que concrete el legislador sectorial, estatal o autonómico. Pero, para hacer efectivo el principio de «una Administración, una competencia», suprimiendo la duplicidad de actuaciones y el solapamiento de competencias como recomienda el Tribunal de Cuentas, se introduce, en el art. 7. 4 LBRL, una

²² La LRSAL modificó el artículo 2 LBRL con un doble alcance, aunque no novedoso: por un lado, añadiendo la expresa referencia a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que son principios de general aplicación; y, por otro lado, para sustituir el principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, por el de proximidad. Este último tampoco tendría especial trascendencia con apoyo en la propia LBRL que se refiere al municipio como la entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos (artículos 1 y 11); y en el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local («El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos») como ha señalado L. MIGUEZ MACHO, *Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, en *Revista Galega de Administración Pública*, 47, 2014, p. 526.

²³ El reciente Real Decreto-Ley 6/2023 pretendería reforzar los planteamientos del artículo 2 respecto de las competencias propias de los Municipios, con un nuevo artículo 25. 6 relativo al denominado principio de diferenciación como se verá en su momento.

nueva modalidad que son las competencias «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», también conocidas como impropias²⁴. Su estudio se realiza después de exponer de forma sintética las competencias propias de Municipios y Provincias, así como el régimen de las delegaciones a unos y a otras²⁵.

5.2 *Las competencias municipales propias*

Las competencias propias de los Municipios se atribuyen por ley estatal o autonómica y se ejercen con plena autonomía y responsabilidad, sin perjuicio de su coordinación con las de las demás Administraciones Públicas. La amplia discrecionalidad del legislador sectorial para la concreción de las competencias locales se limita en la propia LBRL, en particular al establecer, en el artículo 25. 2, un listado de materias en las que los Municipios ejercerán en todo caso competencias²⁶. Además de

²⁴ Puede verse A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012.

²⁵ Con más detalle, en E. CARBONELL PORRAS, *Las competencias locales diez años después de la LRSAL* en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva época*, 19, 2023, pp. 1-21.

²⁶ Las materias que enumera el artículo 25. 2 LBRL son: «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; o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género». La letra o) ha sido añadida por el

este listado, también son relevantes el artículo 26 LBRL que establece los servicios municipales de prestación obligatoria según la población municipal; y el artículo 86. 2 LBRL, que declara la reserva a favor de las entidades locales de ciertas actividades o servicios. Por otra parte, la LRSAL suprimió las competencias municipales en educación, sanidad, servicios sociales, inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas, que se asumirían por las CCAA. No obstante, la STC 41/2016 declaró que tal proceder es contrario a la Constitución pues, en materia de competencia autonómica, son las propias CCAA las que deben decidir quién las gestiona. De esta forma y aunque la finalidad de la LRSAL fuera reducir las competencias municipales, lo cierto es que una lectura detenida de la regulación vigente desmiente ese planteamiento²⁷. Incluso la STC 41/2016 señala que, en cierta medida, el artículo 25.2 eleva el mínimo de autonomía municipal respecto de la anterior redacción en cuanto indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local. El TC también resuelve el debate inicial sobre si, después de la reforma, podían atribuirse competencias a los Municipios en materias distintas de las relacionadas en el artículo 25. 2 LBRL, negando que se trate de una lista cerrada y reconociendo que corresponde a las leyes autonómicas y, en su caso, estatales determinar nuevas competencias municipales propias²⁸.

Todas las leyes que concreten las competencias municipales propias deben cumplir unas reglas que introduce la LRSAL en los apartados 3 a 5 del artículo 25, que muestran la obsesión de la reforma por los principios de eficiencia, sostenibilidad y estabilidad financiera en la evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales, en la elaboración de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento

Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

²⁷ Puede verse C. BARRERO RODRÍGUEZ, *La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los Municipios?*, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, 184, 2017, p. 41 ss.

²⁸ Sobre este debate, E. CARBONELL PORRAS, *Sobre la reforma local y las competencias municipales propias*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 99/100, 2014, pp. 765-781.

de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, sin que pueda producirse un incremento del gasto; y garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública. Además, los proyectos de leyes estatales se deben acompañar de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten el cumplimiento de estos criterios. Estas exigencias encuentran su fundamento en los principios constitucionales de eficiencia y economía que deben regir el gasto público como ha reconocido el TC que, no obstante, realiza una interpretación flexible: la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, supongan un incremento del gasto podrá realizarse si se persiguen ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia (STC 41/2061). Esta tendencia a relativizar los requisitos del artículo 25 en la atribución de nuevas competencias municipales propias se ha seguido con posterioridad por el TC admitiendo presunciones de las que deriva que la nueva competencia que se atribuye al Municipio no se ejerce por otra Administración pública y que no tiene impacto sobre el gasto (STC 37/2022). Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que las exposiciones de motivos y preámbulos de las leyes, estatales y autonómicas, más recientes que atribuyen competencias propias a los Municipios e imponen nuevos deberes no incluyen referencia alguna a los requisitos de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LBRL. De nuevo parece que las previsiones legales no están siendo efectivamente acatadas.

En otro orden de consideraciones, el Real Decreto-Ley 6/2023, ha introducido un nuevo apartado 6 al artículo 25, que es del siguiente tenor: «Con carácter previo a la atribución de competencias a los Municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente».

Aunque no existe ninguna extraordinaria y urgente necesidad de llevar a cabo esta modificación de la LBRL, se trata de una exigencia en línea con lo previsto con carácter general en el artículo 2 LBRL, ahora expresamente referido a las competencias municipales propias, que son las

reguladas en el artículo 25 LBRL, que deben atribuirse por ley, que sería el instrumento jurídico al que alude el nuevo apartado. En todo caso, será interesante comprobar en qué términos el legislador lleva a cabo la ponderación específica sobre la capacidad de gestión del Municipio en relación con la concreta materia en la que se le pretenda atribuir competencias.

5.3 Las competencias provinciales propias. La confusión entre la coordinación y la cooperación

Con carácter general hay que tener presente que los fines propios y específicos de las Provincias, regulados en el artículo 31 LBRL y que no han cambiado desde 1985, son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado, y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal. Para la consecución de estos fines, el artículo 36. 1 LBRL concreta las competencias propias que teóricamente la LRSAL habría pretendido reforzar. Sin embargo, como seguidamente se comprueba, las novedades son más aparentes que reales pues se introducen alusiones a materias que están incluidas en las competencias generales de las Provincias y así lo ha señalado el TC. Con este alcance hay que tener en cuenta que la LRSAL no ha diferenciado con claridad la cooperación y la coordinación, lo que suscita no pocas confusiones²⁹. El indicado artículo 36. 1 se refiere a las siguientes atribuciones:

²⁹ La cooperación presupone la voluntariedad mientras que la coordinación en sentido estricto conlleva un poder de dirección, una orientación de cómo deben ejercerse las competencias por la Administración sujeta a la coordinación, que es la titular de la competencia y la conserva, si bien condicionada en su ejercicio. Este es el sentido general de la coordinación que se deduce de otros preceptos de la LBRL que no han sido modificados como los artículos 10. 2 y 59. 1. Por su parte, la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrolla con carácter voluntario según prescribe con claridad el artículo 57 LBRL. El nuevo artículo 36 LBRL (y otros preceptos afectados por la LRSAL) no tiene en cuenta esta distinción, y confunde ambas técnicas. Buena muestra de ello es la letra i), que se refiere a la coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma. En esta línea, la STC 111/2016, de 9 de junio, destaca las diferencias entre la coordinación en sentido estricto y sus diferencias de la cooperación o «coordinación voluntaria»; sólo la primera implica un «límite efectivo al ejercicio de las competencias», «un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado».

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada en el territorio provincial (letra a).
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión (letra b). La LRSAL aclara que, en todo caso, debe garantizarse la prestación de los servicios de secretaría e intervención en los de 1000 habitantes.
- La prestación de servicios públicos supramunicipales y, en su caso, supracomarcales y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los Municipios de su respectivo ámbito territorial (letra c). Tras la reforma de 2013, el precepto hace referencia expresa a 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.
- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social en la planificación en el territorio provincial (letra d). Esta competencia se incorpora con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y se vincula con el desarrollo rural
- El ejercicio de funciones de coordinación cuando los Municipios incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o la regla del gasto y deban formular un plan económico y financiero en los términos previstos en el artículo 116 bis LBRL (letra e). El TC (SSTC 41/2016 y 111/2016) ha precisado que esta atribución está en línea con los fines provinciales generales de cooperación con los Municipios y coordinación con las Administraciones estatal y autonómica.
- 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 (letra f). Se trata, de nuevo, de una atribución que encaja en la general de asistencia y cooperación con los Municipios.
- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los Municipios con población inferior a 20.000 habitantes (letra g). De acuerdo con la STC 111/2016, se trata de una nueva manifestación más de la competencia general de asistencia y cooperación a los Municipios, pues sería contrario a la

autonomía municipal entender que se transfieren en bloque estos servicios a las Diputaciones Provinciales.

- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los Municipios de su Provincia (letra h). El coste efectivo de los servicios es una idea fuerza de la LRSAL pues, sobre su base, se articula el régimen de prestación de los servicios municipales obligatorios del artículo 26 LBRL, y la intervención de las Diputaciones Provinciales al respecto. En lo esencial, cuando dichos costes sean superiores a los servicios prestados directamente por la Diputación, procede la colaboración provincial para una gestión más eficiente que permita reducirlos.
- La coordinación mediante convenio, con la CA respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los Municipios con población inferior a 5.000 habitantes (letra i).

Por otra parte, existen otras competencias de las Diputaciones Provinciales dispersas en el articulado de la LBRL como la coordinación y supervisión de los servicios en la fusión de Municipios (art. 13. 5); o la colaboración en la coordinación y seguimiento de las delegaciones efectuadas a los Municipios de la misma Provincia (art. 27. 2).

En general, teniendo en cuenta la interpretación que ha realizado el TC en relación con los cambios introducidos por la LRSAL puede concluirse que las competencias provinciales continúan centradas en la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica con los Municipio en todos los ámbitos posibles, así como, en su caso, en la coordinación en la prestación de los servicios locales.

5.4 La delegación de competencias

El artículo 27 LBRL, que ha sido modificado por la LRSAL, regula el régimen general de las delegaciones del Estado y las CCAA en favor de los Municipios, pero también resulta de aplicación a las que se realicen a las Diputaciones Provinciales (o entidades equivalentes) por remisión del artículo 37 LBRL. En línea con los planteamientos economicistas de la LRSAL, se altera la finalidad de la delegación, que ahora es «mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades admi-

nistrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»; y la delegación podrá acordarse «con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos». A tal finalidad se prevé la elaboración de una memoria económica. Este cambio del sentido político institucional de la delegación para considerarla un «mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales» (STC 41/2016), así como la supresión a las referencias a los intereses municipales propios y a la participación ciudadana ha sido ampliamente criticado por la doctrina³⁰. No obstante, sin perjuicio de las deficiencias técnicas de la nueva regulación, Municipios y Provincias forman parte de la organización institucional estatal y autonómica luego podrían ser destinatarias de competencias delegadas por el Estado y la CA en diferentes materias para contribuir a una gestión más eficaz y eficiente. Habrá que atribuir competencias propias si predomina el interés local, pero, en aquellos ámbitos materiales de la acción pública en los que concurren los intereses supralocales, la delegación, especialmente a las Diputaciones Provinciales y a los Municipios con capacidad suficiente, puede garantizar la coherencia de la actuación de las Administraciones públicas a que se refiere el artículo 59 LBRL. Así podría suceder en algunas de las materias que enumera el propio artículo 27 como susceptibles de ser delegadas³¹. El acto de

³⁰ Puede verse, entre otros, M^a. J. ALONSO MAS, *El nuevo régimen de las competencias municipales* en M. J. DOMINGO ZABALLOS (ed.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 180; M^a. A. ARIAS MARTÍNEZ, *La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial*, en *Revista General de Derecho Administrativo*, 40, 2015.

³¹ El artículo 27. 3 LBRL se refiere a 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 149.1.28.ª de la Constitución Española; h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros

delegación determina su alcance, contenido, condiciones y duración, que no podrá ser inferior a cinco años, el control de eficiencia que se reserva la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta asigna para el ejercicio de la competencia delegada. También debe determinar las causas de renuncia a la delegación, como es el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante y circunstancias sobrevenidas que imposibiliten su desempeño sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias; y las de revocación, como el caso de incumplimiento de las directrices, la denegación de información o la inobservancia de los requerimientos de la Administración delegante. Como corresponde a la naturaleza jurídica de las delegaciones de competencias, la Administración titular de la competencia cuenta con una amplísima disponibilidad al respecto: dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados; dictar instrucciones técnicas de carácter general; recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal; enviar comisionados; formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas; e incluso resolver recursos administrativos contra los actos dictados por los Municipios, el conocido como recurso de alzada impropio (artículo 27.4 LBRL). Cuando el Estado o las CCAA deleguen en dos o más Municipios de la misma Provincia una o varias competencias

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 público; 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". Este listado conecta con la eliminación del artículo 28 y la intención inicial del legislador de 2013 de suprimir cualquier intervención de los Municipios en salud, educación y servicios sociales, que serían asumidas por las CCAA y delegadas a los Municipios. Igual que el TC declaró la inconstitucionalidad de la asunción por la CA de las competencias municipales en estas materias, también subraya que la delegación ni es obligatoria ni está limitada a estas materias correspondiendo al titular de la competencia decidir si la delega (SSTC 41/2016 y 54/2017). En todo caso, de nuevo, se muestran las deficiencias técnicas de la LRSAL: algunas materias están relacionadas en el artículo 25, como la relativa a los centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación; otras hacen referencia a la cooperación interadministrativa que no tiene que implicar necesariamente la delegación de competencias; se alude al artículo 149.1 de la Constitución que obviamente resulta de aplicación en todo caso; o, en definitiva, se prevé la delegación de una comunicación previa.

comunes, deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. Y cuando sea el Estado el delegante debe consultar a la CA y solicitar su informe si se delega en la Provincia (art. 37.2 LBRL), exigencia que la LRSAL ha eliminado cuando la delegación se realiza a favor de los Municipios. En todo caso la efectividad de la delegación requiere la aceptación por la entidad local.

Esta regulación de la delegación y los fines a que sirve puede verse cuestionada en la práctica por las dificultades para integrar dos requisitos, como son que responda a criterios homogéneos y que se acepte la delegación. El rechazo de un Municipio impediría que, mediante la delegación, la gestión sea más eficiente o elimine duplicidades. Y la aceptación requiere el acuerdo por mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno local según dispone el artículo 47. 2. h) LBRL que, no obstante, excluye tal mayoría cuando la Ley ha impuesto obligatoriamente la delegación. Esta posibilidad, sin embargo, no es tenida en cuenta en la nueva redacción del artículo 27 LBRL en otra muestra más de las deficiencias de la reforma.

5.5 Las competencias locales distintas de las propias y delegadas

Como se adelantó, una de las principales novedades de la LRSAL es el nuevo artículo 7. 4 LBRL, relativo al ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. La limitación que se pretende imponer está estrechamente relacionada con la supresión del artículo 28, que habilitaba a los Municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente; y la letra e) del artículo 36.1, que reconocía a las Diputaciones Provinciales, como una competencia propia, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia³². El legislador de 2013 había entendido que estos preceptos amparaban que Municipios y Provincias intervinieran en ámbitos materiales diversos, al margen de sus competencias propias o delegadas, y

³² No obstante, el reciente Real Decreto-Ley 6/2023 ha dado nuevo contenido al artículo 28 LBRL en relación con el establecimiento, en Municipios determinados de menos de 20.000 habitantes, de sistemas de gestión colaborativa.

eso precisamente quería condicionar de modo que sólo podrán actuar en tales ámbitos «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». Y para asegurar el cumplimiento de estos parámetros se exigen dos informes previos y vinculantes, uno, relativo a la sostenibilidad financiera, y, otro, en relación con la inexistencia de duplicidades.

Sobre el alcance del artículo 7.4, se ha pronunciado la STC 41/2016, con una interpretación alejada de la intención del legislador. Para el TC, «encierra una regla habilitante general que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones» que «no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio». De este modo, los informes podrán impedir que la entidad local acometa esa nueva actividad para proteger intereses supralocales, vinculados a la racionalización de las Administraciones públicas, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria, pero se vulneraría la autonomía local, añade el TC, si, mediante dichos informes, se impidieran la participación de los Municipios en ámbitos relevantes de interés local exclusivo o predominante. Corresponde a las CCAA concretar qué se entiende por duplicidad, luego los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación de un concepto excesivamente amplio como el de duplicidad, alejado de rasgos conceptuales objetivos, se imputarán, en su caso, al informe autonómico, pero no al artículo 7.4 LBRL (SSTC 107/2017 y STC 41/2016). En aplicación de estos planteamientos, el TC considera que el artículo 7.4 LBRL no excluye la intervención de los Municipios en ámbitos de competencia ejecutiva autonómica en general, y en particular en los relacionados en el anterior artículo 28.

De este forma, se concluye que, teóricamente al menos, el ejercicio de competencias distintas de las propias o delegadas no requiere de una habilitación legal específica, aunque sólo será posible si se cumplen tres requisitos: que no haya riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda local; que no exista ejecución simultánea del mismo servicio por otra Administración; y que se obtengan los informes previos vinculantes, el de la Administración competente por razón de la materia que señale la

inexistencia de duplicidades, y el de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera. Pero, cumplidas estas exigencias, la entidad local acometerá la actividad 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» como prescribe el artículo 7.2 LBRL para las competencias propias. Por eso, el TC las ha adjetivado como competencias «propias generales», para diferenciarlas de las competencias «propias específicas», que son las que el Estado y las Comunidades Autónomas han atribuido específicamente mediante norma de rango legal conforme a lo previsto en el artículo 25 LBRL (SSTC 41/2016, 54/2017, o 107/2017).

6. Reflexión final

El análisis de alguna de las cuestiones fundamentales del Derecho local español que modificó la LRSAL ha demostrado que las críticas que esta reforma mereció estaban plenamente justificadas. A las deficiencias técnicas, incongruencias y cambios escasamente meditados que fueron señalados de manera casi unánime, se suma su escasa eficacia para la consecución de los fines perseguidos. Así ha podido comprobarse con las medidas de corrección del mapa municipal pues el fomento de las fusiones ha tenido nulo alcance y no se ha impedido la creación de Municipios con menos de 5000 habitantes. También se pretendía incidir en el sistema competencial de las entidades locales, limitando las de los Municipios y reforzando las de las Diputaciones Provinciales, por un lado; y definiendo una nueva categoría de competencias, las que no son propias y delegadas, que teóricamente sólo podrían ejercerse bajo condiciones muy limitadas. La efectiva aplicación de estos cambios queda desde el principio desdibujada por la rápida reacción de las CCAA manteniendo la situación previa a la LRSAL, aunque es el Tribunal Constitucional el que en gran medida desmota las pretensiones del legislador. Como se ha visto, la jurisprudencia constitucional confirma las interpretaciones de un texto legal confuso y equívoco que salvan las competencias municipales preexistentes y la amplia capacidad de decisión al respecto de las CCAA, titular de la competencia material en servicios sociales, sanidad o educación. Lo mismo sucede en otras materias de competencia autonómica y, por tanto, a ellas corresponde decidir

si se gestionan de forma centralizada o descentralizada en las entidades locales. Igualmente, se concluye que los Municipios económicamente saneados pueden desarrollar otras actividades como propias destinadas a satisfacer las necesidades de la comunidad vecinal.

Por otra parte, la LRSAL confiesa expresamente que pretende reforzar las competencias de las Diputaciones Provinciales, aunque una adecuada diferenciación entre la coordinación y la cooperación lo desmiente. Pero, además, la aceptación de nuevas entidades locales como «equivalentes» pueden suponer en la práctica que en las CCAA que cuentan (en la actualidad o en el futuro) con un sistema institucional propio organizado en Comarcas o en otros entes locales supramunicipales con competencias de asistencia a los Municipios (¿veguerías?) asuman las competencias que la LBRL atribuye a las Diputaciones Provinciales al considerarse equivalentes, clasificación que antes de la LRSAL sólo se predicaba de las CCAA uniprovinciales, los territorios históricos vascos y los Cabildos y Consejos Insulares. Y esto muestra que el efecto realmente conseguido con la LRSAL sería completamente contrario a un reforzamiento de la posición institucional de las Diputaciones que es lo que formal y teóricamente pretendía.

En definitiva, lo sucedido con la reforma local de 2013 en España pone de manifiesto que las modificaciones en aquellos ámbitos de especial trascendencia en la organización política y social del Estado como son las Administraciones locales debe realizarse de forma pausada, meditando bien las consecuencias, tomando en consideración las diferentes opciones políticas, pero también de los técnicos, que conocen bien los límites fijados por nuestra Constitución y su máximo intérprete. Lo contrario, como ha sucedido en esta ocasión, tiene escasa utilidad, genera confusión y desconcierto en los servidores públicos y en los ciudadanos que asisten sorprendidos a declaraciones políticas grandilocuentes que realmente quedan en nada. La realidad, no obstante, no permite ser optimista como muestra la reforma de la LBRL en diciembre de 2023 mediante un Real Decreto-Ley.

A Spanish Perspective, 10 Years since the Rationalization and Sustainability of Local Administration Law (RSLAL)

Eloisa Carbonell Porrás

Abstract: La Legge 27/2013, del 27 dicembre, di Razionalizzazione e Sostenibilità dell'Amministrazione Locale (LRSAL) apporta una modifica sostanziale al regime locale spagnolo, che incide su numerosi precetti della Legge 7/1985, del 2 aprile, regolatrice delle Basi del Regime Locale (LBRL), con un approccio fondamentalmente economicista in linea con i principi di stabilità di bilancio e sostenibilità finanziaria. Questo articolo si concentra su alcune questioni particolarmente controverse, quali le misure relative all'organico municipale, al rafforzamento delle Deputazioni provinciali o alla regolamentazione delle competenze locali, analizzando le aspirazioni della riforma e la sua effettiva applicazione dieci anni dopo.

Abstract: The Law 27/2013, from 27th December, on Rationalization and Sustainability of Local Administration (LRSAL), implements a substantial modification of the Spanish local regime, affecting numerous provisions of Law 7/1985, from 2nd April, which regulates the Bases of Local Regime (LBRL). This approach is primarily economically driven, in line with the principles of budgetary stability and financial sustainability. This article focuses on some particularly controversial issues, such as measures related to municipal staffing, the strengthening of provincial councils or the regulation of local competencies, analyzing the intentions of the reform and its effective application ten years later.

Parole chiave: Diritto locale; creazione e fusione di Comuni; Deputazioni Provinciali ed entità equivalenti; competenze locali.

Keywords: Local Law; Creation and Merging of Municipalities; Provincial Councils and Equivalent Entities; Local Competencies.