
Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico

José María Souvirón Morenilla

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga

- 1. Introducción**
- 2. El marco general de las competencias de los entes locales**
 - 2.1. La anterior regulación de la Ley de Bases del Régimen Local
 - 2.2. El marco competencial general en la Ley de Bases reformada
 - 2.2.1. Los objetivos de la reforma
 - 2.2.2. El nuevo cuadro sistemático de las competencias locales
- 3. Nueva regulación de las competencias propias de los municipios**
 - 3.1. La cláusula general (artículo 25.1 LBRL)
 - 3.2. La atribución genérica de las competencias propias mediante una lista de materias (artículo 25.2 LBRL): novedades
 - 3.2.1. Materias que han desaparecido de la lista
 - 3.2.2. Competencias de la lista que se mantienen, aunque reducidas
 - 3.2.3. Otras competencias afectadas
 - 3.3. La concreción de las competencias propias por la legislación sectorial (artículo 25.3, 4 y 5 LBRL)
- 4. Nueva regulación de los servicios municipales obligatorios**
 - 4.1. La regulación precedente
 - 4.2. La reforma en este punto por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
 - 4.3. La coordinación y/o asunción por las diputaciones provinciales de los servicios municipales obligatorios mínimos
 - 4.3.1. Las previsiones del Anteproyecto de LRSAL
 - 4.3.2. La solución recogida en el texto legal definitivo
- 5. Una cuestión de fondo subyacente**
- 6. Consideraciones finales**

Resumen

La reciente Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ha efectuado una importante reforma del régimen local básico que ha afectado, entre otros apartados, a las competencias y servicios a desarrollar por los municipios. Se analizan los cambios producidos en la sistematización, tipificación y contenido de las competencias propias de los municipios, el régimen de sus servicios obligatorios y su coordinación y posible asunción por las diputaciones, así como la correlación en esta materia entre la normativa estatal básica y la de las comunidades autónomas. Se abordan algunas cuestiones que el nuevo régimen plantea y el significado global de la reforma.

Palabras clave: *Administración local; régimen local básico; competencias de los municipios y diputaciones; servicios locales obligatorios; coordinación; legislación básica; normativa de las comunidades autónomas; autonomía local; coste efectivo de los servicios; competencias propias e impropias.*

Proper competences and minimum municipal services of an obligatory nature in the recent reform of local law

Abstract

The recent Law on rationalization and sustainability of local administration has implied a significant reform of basic state local law on matters such as competences and services to be provided by municipalities. This article analyzes these changes firstly in the systematization, classification and content of proper competences of the municipalities, secondly, in the regime of the minimum municipal services of an obligatory nature and the coordination and possible attribution of them to the intermediate local governments (diputaciones), and, thirdly and finally, in the relationship between the basic state law and the law of the Autonomous Communities. The article deals with some questions that the new framework arises and with the global significance of the reform.

Keywords: local administration; basic state local law; municipal and provincial competences; minimum municipal services of an obligatory nature; coordination; basic state law; law of the Autonomous Communities; local autonomy; effective cost of the services; proper and improper competences.

1. Introducción

La recién promulgada Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL¹) ha efectuado una enjundiosa reforma de nuestro régimen local básico, modificando a tal fin un conjunto de preceptos de la Ley de Bases del Régimen Local (en adelante LBRL) y de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. La reforma trae causa del artículo 135 de la Constitución, que en su nueva redacción dada en 2011 consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector de la actuación de todas las Administraciones Públicas, y de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo de dicho artículo de la Constitución.

Son estas dos referencias las que, según la Exposición de Motivos (en adelante E. de M.) de la LRSAL, exigen adaptar la normativa básica en materia de régimen local para adecuarla a la aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales; “lo que exige –dice esa E. de M.– adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local, así como mejorar su control económico-financiero”. Pero el legislador no se recata en describir el amplio alcance de la reforma: transcurri-

dos casi treinta años de la entrada en vigor de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, “ha llegado el momento –nos dice– de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al complejo estatuto jurídico de la Administración local”.

A partir de ahí, y al amparo de los títulos constitucionales de competencia estatal de los apartados 14.^a y 18.^a del artículo 149.1 CE (respectivamente, hacienda general y deuda del Estado, y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas)², la reforma tiene cuatro objetivos fundamentales que la E. de M. de la LRSAL especifica: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio de “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 desproporcionadas.

En estas páginas me voy a limitar al análisis del primer apartado, concretamente a los cambios introducidos en la Ley de Bases del Régimen Local en lo que respecta a la regulación de las competencias propias y los servicios obligatorios de los municipios. Ciertamen-

1. Ley 27/2013, de 27 de diciembre (BOE del 30).

2. Cf. la disposición final 2.^a de la LRSAL.

te los otros objetivos confluyen en la articulación del primero; es más, un análisis detallado del ámbito competencial de las entidades locales exigiría superar esa mera referencia a los municipios, pero las lógicas razones de espacio y de distribución temática³ justifican me centre específicamente solo en esa cuestión.

2. El marco general de las competencias de los entes locales

2.1. La anterior regulación de la Ley de Bases del Régimen Local

Como es sabido, hasta ahora, y conforme a la LBRL, las competencias de los entes locales se estructuraban según este esquema:

1.– Reconocimiento de una cláusula general de capacidad-competencia (“institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades” –artículo 1 LBRL–), y consagración del principio de participación competencial, que obliga a la legislación estatal y autonómica, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, a asegurar a los entes locales necesarios (municipio, provincia, isla) su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda (artículo 2.1 LBRL).

2.– Diferenciación, en las competencias de las entidades locales, entre las propias y las atribuidas por delegación (artículo 7.1 LBRL): las primeras, a ejercer en régimen de autonomía, propia responsabilidad y debida coordinación con las demás Administraciones Públicas, y las segundas, en los términos de la delegación, y respectivamente concretadas como sigue. Los municipios ejercen en todo caso competencias, en los términos de la legislación estatal y de las comunidades autónomas (es decir, tal y como esta legislación precise), en las materias enumeradas por el artículo 25.2 LBRL (son las competencias propias); deben prestar, por sí o asociados, los llamados servicios mínimos que especifica el artículo 26 LBRL; y pueden ejercer las competencias que deleguen en ellos la Administración del Estado, la

de las comunidades autónomas u otras entidades locales (artículo 27 LBRL). Por su parte, son competencias propias de las provincias las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas, y en todo caso –como competencias mínimas– las enumeradas en el artículo 36.1 LBRL, junto a las cuales ejercerán las que les deleguen el Estado o las comunidades autónomas (artículo 37 LBRL).

3.– Los municipios podían además “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, sanidad y la protección del medio ambiente” (artículo 28 LBRL). El ámbito competencial de los municipios quedaba así abierto a nuevas competencias (ciertamente como un factor generador de la eventual duplicación de competencias con otras Administraciones).

4.– Pero es más, como después veremos, el tenor textual del artículo 25.1 LBRL (“El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”) podía eventualmente ser interpretado, conectado con la cláusula general del artículo 1.1 LBRL, como legitimador abstracto, más allá de lo deducible de las determinaciones anteriores, de un amplio margen de competencia para los municipios.

2.2. El marco competencial general en la Ley de Bases reformada

Pues bien, es la reducción de esa diversa panoplia competencial, en particular en el caso de los municipios, lo que, entre otras cosas, pretende la LRSAL con su reforma de la LBRL. Entre otras razones, porque en aquella podría estar la raíz de un excesivo gasto público en el ámbito local (el gasto por competencias “impropias” de los entes locales ascendió en 2010 al 25 por 100 del total de sus gastos, y al parecer la reforma de la LBRL podría suponer un ahorro de 9000 millones de euros, y en concreto la reforma de las competencias locales, de 4000 millones)⁴.

3. Este trabajo procede de la ponencia que presenté en el Fórum sobre la reforma del régimen local, celebrado en Sevilla los días 15 y 16 de noviembre de 2013, organizado por la Fundación Democracia y Gobierno Local y la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, y donde se presentaron asimismo otras ponencias que también ven la luz ahora en este número monográfico de los *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*.

4. Datos de la Memoria económica adjunta al Anteproyecto de LRSAL remitido al Consejo de Estado, y destacados por este en su dictamen sobre el mismo.

2.2.1. Los objetivos de la reforma

La Exposición de Motivos de la LRSAL argumenta que la LBRL diseñó un modelo competencial disfuncional y generador, en no pocos supuestos, de situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones, duplicidad en los servicios, o la prestación de estos por los ayuntamientos sin un título competencial específico que los habilitara y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar así al ejercicio de competencias que no tenían legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones. Lo que le lleva a concluir que el sistema competencial de los municipios españoles se configuraba en la práctica como un modelo excesivamente complejo, del que se derivaban estas dos consecuencias: la difuminación de la responsabilidad de los Gobiernos locales en el ejercicio de ese sistema competencial, y la confusión con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones, generando en no pocas ocasiones el desconcierto de los ciudadanos, que desconocían cuál era la Administración responsable de los servicios públicos, además de su repercusión sobre la necesaria sostenibilidad y consolidación fiscal de las Haciendas locales.

Ante ello la LRSAL pretende (*cf.* su Exposición de Motivos) “evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones Públicas hasta ahora existentes”, y “definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas”. ¿Cómo lo hace la LRSAL? Aunque ahora detallaremos el alcance de la reforma, adelantemos ya cómo resume el propósito de esta, en interpretación auténtica, la propia Exposición de Motivos de la LRSAL: “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 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”.

2.2.2. El nuevo cuadro sistemático de las competencias locales

La LRSAL ha suprimido el contenido del artículo 28 LBRL, o sea, las competencias o actividades municipales “complementarias” de otras Administraciones Públicas (algo natural, visto su objetivo de evitar la duplicidad de competencias), y ha dado nueva redacción al artículo 7 LBRL –que hasta ahora se refería solo a las competencias propias y delegadas de los entes locales–, conforme sigue.

Se reitera que en principio las competencias de los entes locales son propias o atribuidas por delegación (artículo 7.1); se acota el significado de las competencias propias (en términos parejos a los del texto anterior de la LBRL: determinación solo por ley; ejercicio en régimen de autonomía, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones –artículo 7.2–) y de las competencias delegadas (también en términos parejos a los del precedente texto de la LBRL, aunque con nuevas especificaciones: las mismas se ejercen en los términos de la delegación; esta, que podrá tener lugar por norma o acuerdo, preverá necesariamente –hasta ahora era facultativo– las correspondientes técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia –artículo 7.3–); pero, junto con lo anterior, se ha añadido una específica referencia a la hipótesis de las llamadas competencias “impropias”, no tipificadas en la LBRL, y que ahora se contemplan explícitamente, aunque acotando la posibilidad de su desarrollo en términos bien definidos y estrictos (artículo 7.4).

En efecto, conforme a este nuevo apartado 4 del artículo 7 LBRL, las entidades locales solo podrán ejercer “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación” cuando se cumplan estos requisitos: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración. A estos efectos serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia (hay que entender la estatal o la autonómica, atendiendo a la distribución constitucional de competencias), en que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Por lo demás, el ejercicio de estas competencias “distin-

tas de las propias y las atribuidas por delegación” deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas (o sea, según lo regule esta legislación).

En definitiva, los entes locales (aunque se ha suprimido el contenido del artículo 28 LBRL, relativo a las llamadas “competencias complementarias” de los municipios) podrán seguir desplegando su actividad más allá del ámbito de sus competencias propias y delegadas (artículos 25 y 27 en el caso de los municipios, y 36 y 37 en el de las provincias, todos ellos de la LBRL), pero ciertamente condicionados a tal fin por las exigencias que para ello ahora se especifican en el artículo 7.4 LBRL. En este sentido conviene aclarar este dato: podría pensarse que en todo supuesto de competencias conferidas por ley –estatal o autonómica– a las entidades locales, o atribuidas a estas por delegación, no nos hallaríamos ante estas competencias “distintas” de las propias o delegadas; sin embargo, como las competencias “propias” o “delegadas” quedan acotadas por la propia LBRL, toda otra competencia conferida –o que se pretenda conferir– a los entes locales, incluso por ley o delegación, pero que no se corresponda con las materias y ámbitos funcionales de estos definidos por la LBRL como competencias locales propias o delegadas, caerá bajo la tipificación legal de competencia “distinta” de las dos anteriores, y consecuentemente deberá sujetarse a lo previsto por el artículo 7.4 LBRL.

Por ello mismo la caracterización de una concreta competencia local como propia, delegada, o “distinta” de estas, con sus consecuencias de régimen jurídico, suscita más de un problema de integración normativa (porque la legislación de las comunidades autónomas puede –de hecho sucede– calificar de competencias “propias” de los entes locales algunas que no son de las tipificadas como tales por la LBRL), al que nos referiremos más adelante. Pero de entrada se suscita esta otra cuestión: ¿las entidades locales podrán ejercer esas competencias impropias (lo que ahora el artículo 7.4 LBRL llama “competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación”) si de hecho y objetivamente concurren esos dos requisitos establecidos por el artículo 7.4 LBRL (no ejecución simultánea del mismo servicio público por otra Administración, no existencia de riesgo financiero), o podría la Administración competente por razón de la materia oponerse dis-

crecionalmente a ello en su preceptivo informe previo y vinculante al efecto?

Por lo demás, y teniendo en cuenta que la causa y fundamento de las competencias de las entidades locales es su autonomía constitucionalmente reconocida como una garantía institucional (lo que implica que aquella sea objeto de configuración legal, siempre que esta tenga lugar en unos términos que permitan su reconocibilidad), conviene reseñar la modificación producida en el artículo 2.1 LBRL. Hasta ahora este precepto (que articula esa configuración legal mediante el principio de participación competencial, y la necesaria atribución de competencias a las entidades locales por la legislación sectorial) se refería como contexto de esa atribución a los “principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”. Tras la reforma lo hace, además de al principio de descentralización, a los de “proximidad –ya sin el calificativo de ‘máxima’–, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (un dato este sintomático del espíritu de la reforma y de los objetivos prioritarios de la misma).

3. Nueva regulación de las competencias propias de los municipios

Las competencias propias de los municipios se regulaban –y siguen regulándose– en el artículo 25 LBRL. Pero este artículo ha sido objeto por la LRSAL de nueva redacción, cuyo alcance voy a sintetizar siguiendo el orden de sus diversos apartados (creo es el mejor método para verificar los cambios producidos y su significado).

3.1. La cláusula general (artículo 25.1 LBRL)

La nueva redacción del artículo 25.1 LBRL trata de delimitar con precisión las competencias propias de los municipios. Por ello, y aunque a primera vista parece repetir el antiguo contenido del artículo 25.1 LBRL, quita a este el posible carácter abierto del ámbito competencial de los municipios que de su anterior redacción podría en hipótesis deducirse⁵, eliminando del texto los incisos “toda clase” de actividades, y “cuan-

5. La antigua redacción del artículo 25.1 decía: “El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover *toda clase* de actividades y prestar *cuantos* servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Esto hacía posible una doble interpretación.

tos” servicios públicos, y sobre todo corrigiendo esa hipotética apertura con la expresa atribución de tan solo lo que expresamente reconoce el artículo 25 en sus diversos apartados (especifica por eso el nuevo inciso final añadido al artículo 25.1: “en los términos previstos en este artículo”).

Y, en efecto, el artículo 25 LBRL acota las competencias propias de los municipios (el primer gran grupo de sus competencias dentro del cuadro general de las de los entes locales enunciado en el nuevo texto del artículo 7 LBRL), enumerando la lista de materias en las que aquellos –conforme a lo que establezca la legislación sectorial, estatal o de las comunidades autónomas– tendrán tales competencias propias (artículo 25.2), y estableciendo las exigencias que a tal fin debe cumplir dicha legislación sectorial atributiva (artículo 25, nuevos apartados 3 y 4).

3.2. La atribución genérica de las competencias propias mediante una lista de materias (artículo 25.2 LBRL): novedades

El artículo 25.2 LBRL, en su primer párrafo, mantiene en esencia su anterior redacción, con la sola intercalación de un nuevo inciso: “El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias –este “como competencias propias” es el nuevo inciso–, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias” (sigue la correspondiente lista de materias).

Dicho inciso trata de precisar que estas y solo estas (las del artículo 25.2) son las competencias municipales “propias”. Algo coherente con la voluntad de la reforma de clarificar las competencias locales y su tipología, y en concreto, de que toda otra competencia de los municipios “distinta” de estas o de las delegadas por

otras Administraciones (una hipótesis susceptible de tener lugar, bien porque el municipio quisiera abordarlas de propia iniciativa, o incluso porque la legislación sectorial se las atribuyera, en descentralización local, en ámbitos excedentarios de los establecidos por el artículo 25.2 LBRL) no tendrá el carácter de “propia”, y por tanto se regirá no por este artículo 25.2, sino por lo dispuesto en el nuevo artículo 7.4 LBRL, cuyo alcance ya hemos sintetizado.

Novedad a destacar en todo caso en la reforma del artículo 25.2 LBRL por la LRSAL es la remodelación sistemática (nuevo orden de las diversas materias y competencias funcionales) y de contenido de la lista de materias recogida en el mismo, y que sintetizamos a continuación.

3.2.1. Materias que han desaparecido de la lista

No figuran ya en la lista de materias del artículo 25.2 LBRL la referencia a “mataderos” y a “defensa de usuarios y consumidores” [anterior letra g) del artículo 25.2], probablemente desde el criterio de que la legislación sectorial puede tener otras opciones de atribución competencial a Administraciones y órganos más apropiados para el desarrollo de las correspondientes funciones. En concordancia con ello la disposición transitoria 3.^a de la LRSAL establece que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, las comunidades autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, industrias alimentarias y bebidas que hasta el momento vinieran prestando los municipios.

Ha desaparecido asimismo de la lista la “participación en la gestión de la atención primaria de salud” [anterior letra i) del artículo 25.2]. Circunstancia ante la

De un lado, la proclive a la expansión de las competencias municipales más allá de las que expresamente les atribuyera la legislación sectorial, y según la cual podría entenderse que el municipio tenía de suyo un marco competencial abierto, una habilitación genérica para satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, en concordancia con la definición de los municipios como “entidades básicas [...] que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades” (artículo 1.1 LBRL). Un marco abierto que tendría como ámbito asegurado en todo caso por la ley (artículo 2.1 LBRL) un mínimo a concretar por la legislación sectorial, constituido por el listado de materias del artículo 25.2, y, como mínimo efectivo y directamente atribuido por la propia LBRL, los servicios obligatorios o mínimos del artículo 26 LBRL.

De otro lado, la interpretación de que, como el artículo 25.1 LBRL decía que ese “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos” tendría lugar “en el ámbito de sus competencias”, en absoluto podía entenderse que los municipios tuvieran ese campo competencial abierto, sino tan solo una gran amplitud en las actividades a desarrollar, pero todas en todo caso solo dentro de la competencia material precisada por los correspondientes artículos de la LBRL (el 25.2 para las competencias derivadas de la participación competencial; el 26 para los servicios obligatorios; el 27 para las competencias delegadas; y el 28 para las complementarias de otras Administraciones).

que la disposición transitoria 1.^a de la LRSAL determina se aplicarán las siguientes reglas: las comunidades autónomas asumirán la titularidad de esta competencia (con independencia de que su ejercicio se hubiera venido realizando por municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra entidad local). Todo ello de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales, y sin que la gestión por las comunidades autónomas de los correspondientes servicios pueda suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas. La misma disposición transitoria 1.^a de la LRSAL especifica que en el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley las comunidades autónomas asumirán de forma progresiva, un 20 por 100 anual, la gestión de los servicios asociados a dichas competencias sanitarias, a cuyos efectos la comunidad autónoma elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios. En suma, aunque la asunción de esa competencia por la comunidad autónoma es automática desde la entrada en vigor de la reforma de la LBRL, la gestión por aquella de los correspondientes servicios será progresiva en ese plazo de cinco años.

Ahora bien, ello no excluye –conforme a esa disposición transitoria 1.^a de la LRSAL–, ciertamente partiendo de que la competencia es ya de titularidad de la correspondiente comunidad autónoma, que esta pueda delegarla en los municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 LBRL (es decir, respetando las exigencias que para la delegación de competencias incluye la nueva redacción dada a ese artículo 27 LBRL), ni esta otra regla de esa misma disposición transitoria 1.^a: cada año que transcurra, dentro del citado período de cinco, sin que la comunidad autónoma haya asumido el desarrollo del 20 por 100 de los servicios, o, en su caso, acordado la citada delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio (o diputación provin-

cial o entidad equivalente) con cargo a las comunidades autónomas (en este caso, y si las comunidades autónomas no transfirieran las cuantías precisas para ello, se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo dispuesto en su normativa reguladora)⁶.

Las previsiones de la disposición transitoria 1.^a de la LRSAL suscitan alguna incógnita. Por ejemplo, ¿podrá la comunidad autónoma dictar instrucciones sobre un servicio que –dado ese plazo de cinco años– puede que aún no haya asumido?; ¿cómo se resuelve el traspaso de medios y del personal?; y sobre todo ¿cómo puede la Ley básica vincular a las comunidades autónomas en lo que, por otra parte, se reconoce por la misma LRSAL es una competencia de titularidad –y por tanto de autoorganización– autonómica?; ¿impedirían las determinaciones que hemos resumido que la legislación de la comunidad autónoma pueda optar por otras vías distintas del ejercicio directo por esta de esa competencia asumida *ex lege* o su delegación en los municipios o diputaciones, como podría ser su transferencia o descentralización a favor de estos últimos mediante ley autonómica? De nuevo nos topamos con el quid central de la reforma en este punto: la legitimidad de lo básico para imponerse de modo tan concreto y específico a la disponibilidad y autoorganización de las comunidades autónomas sobre sus propias competencias.

3.2.2. Competencias de la lista que se mantienen, aunque reducidas

Otras competencias de la lista del artículo 25.2 LBRL se mantienen, pero reducidas en su contenido (lo que podría afectar de futuro a las correspondientes prestaciones). Es el caso de la “prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social”, competencia hasta ahora recogida en la letra k) del art. 25.2 LBRL, y

6. A este respecto conviene tener en cuenta lo previsto en la disposición adicional 11.^a de la LRSAL (compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias): “Realizada la asunción de los servicios y competencias a la que se refieren las disposiciones transitorias primera y segunda, en sus respectivos apartados segundos, las Comunidades Autónomas, con referencia a cada Municipio de su ámbito territorial, la comunicarán al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, junto con el importe de las obligaciones que tuvieren reconocidas pendientes de pago a los citados Municipios, al objeto de la realización, en los términos que se determinen reglamentariamente, de compensaciones entre los derechos y las obligaciones recíprocos, y el posterior ingreso del saldo resultante a favor de la Administración Pública a la que corresponda, y, en su caso, recuperación mediante la aplicación de retenciones en el sistema de financiación de la Administración Pública que resulte deudora” (las disposiciones transitorias 1.^a y 2.^a de la LRSAL se refieren respectivamente a la asunción por las comunidades autónomas de las competencias municipales “propias” sobre asistencia sanitaria y sobre servicios sociales, que hasta ahora se incluían en el artículo 25.2 LBRL; y los respectivos apartados segundos de esas transitorias, a la citada asunción de los servicios en el plazo de cinco años).

que con la reforma se reduce a solo la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” [ahora letra e) del artículo 25.2].

Esta reducción, cuestionada ya antes de la aprobación de la nueva Ley, sin duda trata de evitar duplicidades y gasto en un ámbito donde venían concurriendo diversas Administraciones, estableciendo la disposición transitoria 2.ª de la LRSAL la siguiente solución, similar a la que acabamos de exponer para el caso de la atención sanitaria. Con fecha 31 de diciembre de 2015 –y en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales– las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (y ello con independencia de que su ejercicio se hubiera venido realizando por municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra entidad local). En dicho plazo máximo, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación (sin que en ningún caso la gestión por las comunidades autónomas de dichos servicios pueda suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones). No obstante, también en este caso las comunidades autónomas podrán delegar esa competencia en los municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con las reglas del artículo 27 LBRL.

En todo caso, si a 31 de diciembre de 2015 –y en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las comunidades autónomas y de las Haciendas locales– las comunidades autónomas no hubieran asumido el desarrollo de los servicios de su competencia hasta ahora prestados por los municipios (o diputaciones provinciales, entidades equivalentes u otras entidades locales), o en su caso acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la comunidad autónoma. Y si esta no transfiriera las cuantías precisas a tal fin, se aplicarán retenciones en las transferencias que le correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora (también en este supuesto se aplicará en tal caso lo previsto por la disposición adicional 11.ª de la LRSAL sobre la compensación de deudas entre Administraciones).

Asimismo las competencias propias que la LBRL reconocía a los municipios en materia de enseñanza se han reducido y especificado. Decía antes la letra n) del artículo 25.2 LBRL: “Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos; intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria”. Ahora, tras la reforma, dice: “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, primaria o de educación especial”.

La LRSAL (disposición adicional 15.ª) incluye una previsión específica a estos efectos, pero en este caso no para precisar la Administración sucesora de las competencias municipales que desaparecen en esta materia o el modo en que ello deba tener lugar, sino para remitir a un momento ulterior lo que parece pérdida por los municipios incluso de las competencias residuales en materia de educación recogidas en esa nueva redacción de la letra n) del artículo 25.2 LBRL. Dice esa disposición adicional 15.ª de la LRSAL: “Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aun cuando hayan sido ejercidas por estas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, relativas a participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales”.

3.2.3. Otras competencias afectadas

El resto de las competencias propias de los municipios hasta ahora recogidas en la lista del artículo 25.2 LBRL

se mantienen en la nueva redacción dada a este por la LRSAL, aunque con retoques puntuales más o menos significativos. Así, “cementerios y servicios funerarios” pasa a ser “cementerios y actividades funerarias” [ahora letra k) del artículo 25.2], quizá para subrayar la no municipalización del servicio; “suministro de agua” pasa a ser “abastecimiento de agua potable a domicilio” [ahora letra c)]; “recogida y tratamiento de residuos” pasa a ser “gestión de los residuos sólidos urbanos” [ahora letra b)], y sin incluir ya “limpieza viaria”; “turismo” pasa a ser “información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local” [ahora letra h)]; “seguridad en lugares públicos” pasa a ser “policía local” [ahora letra f)]; “promoción y gestión de viviendas” pasa a ser “promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera” [ahora letra a)]; y el genérico “protección del medio ambiente” pasa a ser especificado como “medio ambiente urbano” [ahora letra b)]. Por lo demás, se incluyen como novedades o especificaciones “comercio ambulante” [letra i)] y “conservación y rehabilitación de la edificación” [letra a)].

3.3. La concreción de las competencias propias por la legislación sectorial (artículo 25.3, 4 y 5 LBRL)

Prefigurados por el apartado 2 del artículo 25 LBRL, a través de la lista comentada, las materias y/o los ámbitos funcionales en los que en todo caso el municipio habría de ejercer, en los términos de la legislación sectorial, competencias propias, el apartado 3 de la antigua redacción de este artículo establecía: “Solo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2”.

Pues bien, en la nueva redacción dada al artículo 25 LBRL, dicho apartado 3, aunque mantiene el mismo sentido del precepto (que las competencias municipales en las materias enunciadas en la lista del apartado 2 serán especificadas, concretadas, por ley estatal o autonómica), lo hace con nuevos matices en su nueva redacción: a tal fin deberá evaluarse “la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera”.

De esta manera, si el antiguo texto del artículo 25.3 LBRL se refería solo genéricamente a los principios del artículo 2 LBRL, en su nueva redacción especifica esos

principios (reiterando los ahora también recogidos en dicho artículo 2), salvo precisamente el de “proximidad”, que es así omitido en el artículo 25.3. En suma, este precepto quiere recordar a la ley sectorial que sea cuidadosa en la atribución de competencias a los municipios, y que esa atribución ha de estar presidida por la eficiencia y la estabilidad y sostenibilidad financiera más que por esa proximidad.

Junto a ello, en su actual redacción, el artículo 25 LBRL incluye dos nuevos apartados (4 y 5) que formal y materialmente vinculan a las leyes sectoriales que concreten las competencias municipales que aquel prefigura. Dichas leyes irán acompañadas de una memoria económica, que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o actividad, y deberán prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales (en el caso de los proyectos de leyes estatales, los mismos se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados –artículo 25.4 LBRL, que concreta también en este punto la preocupación financiera que preside toda la reforma–). Por su parte, el nuevo apartado 5 del artículo 25 LBRL, desde la preocupación de la reforma por evitar la duplicidad competencial, precisa: “La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”.

4. Nueva regulación de los servicios municipales obligatorios

4.1. La regulación precedente

Como es sabido, hasta ahora la LBRL atribuía a los municipios la obligada prestación, por sí o asociados, de una serie de diferentes servicios conforme a una específica técnica (una serie de servicios obligatorios en todos los municipios, y otros también obligatorios añadidos a los primeros de modo acumulativo y en escala, según que el número de sus habitantes fuera superior a cinco, veinte o cincuenta mil habitantes –artículo 26.1 LBRL–). Podría decirse que de esa manera, en el marco de la lista de competencias propias del artículo 25.2 LBRL, se destacaban así una serie de competencias mínimas directamente reconocidas a los municipi-

pios por la propia LBRL, y por ello de irrenunciable y obligado ejercicio por estos.

Lo que no excluía que, si a los municipios les resultara de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio ayuntamiento, pudieran solicitar de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar dichos servicios mínimos (artículo 26.2 LBRL). Por otra parte, para posibilitar su prestación, la asistencia de las diputaciones provinciales a los municipios, prevista en el artículo 36 LBRL, debería dirigirse preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de tales servicios públicos municipales obligatorios (artículo 26.3).

4.2. La reforma en este punto por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Pues bien, la LRSAL da nueva redacción al artículo 26 LBRL, incluyendo las siguientes novedades.

En el apartado 1, se suprime el inciso “por sí o asociados”, lo que podría ser interpretado como un dato revelador de la opción de la reforma porque la eventual prestación conjunta de estos servicios obligatorios de los municipios lo sea de modo integrado y bajo coordinación superior, y no tanto bajo fórmulas mancomunadas (así se contemplaba en los primeros borradores de la LRSAL, y la supresión de ese inciso bien puede constituir un residuo de sus primeros pasos). Aun así, el dato describe bien el énfasis puesto por la LRSAL y su reforma de la LBRL en la “coordinación” de los servicios obligatorios de los municipios por parte de las diputaciones provinciales, según vamos a ver⁷.

En el repertorio de servicios municipales obligatorios incluido en el artículo 26 LBRL, son pocos los cam-

bios introducidos por la LRSAL⁸. Más significativa es la supresión de la posibilidad de dispensa de la prestación de estos servicios municipales obligatorios, por su coherencia con la principal novedad de la reforma en este punto: la “coordinación” –y en su caso asunción– de los servicios obligatorios mínimos en los municipios de menos de 20 000 habitantes por parte de las diputaciones provinciales, determinación esta que motiva la nueva redacción dada al apartado 2 del artículo 26 LBRL, que vamos a abordar con cierto detalle.

En fin, como último apartado (el 3), se recoge en la nueva redacción del artículo 26 LBRL que “La asistencia de las Diputaciones o entidades equivalentes a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos” (única previsión de las antes incluidas en el artículo 26 LBRL que se mantiene), habiéndose suprimido el hasta ahora apartado 4 de este artículo.

4.3. La coordinación y/o asunción por las diputaciones provinciales de los servicios municipales obligatorios mínimos

Que las diputaciones –o entidades equivalentes– puedan coordinar y, en su caso, asumir la prestación de los servicios municipales obligatorios mínimos, constituye quizá lo más destacable de la reforma de la LBRL en el plano competencial. Por ello esta determinación fue y sigue siendo polémica, y por ello mismo las previsiones iniciales al respecto del Anteproyecto de LRSAL fueron –aun sin alterar los criterios de fondo– muy corregidas tanto en el Proyecto de Ley remitido a las Cortes como finalmente en la LRSAL –y su reforma de la LBRL– definitivamente promulgada. Resulta por tanto de interés pasar revista a ese proceso de decantación de la solución legal finalmente adoptada.

7. Se ha producido así un cambio en la política legislativa. La hace unos años proyectada y *non nata* Ley del Gobierno Local estaba imbuida de un trasfondo municipalista, siendo concebida la acción de las diputaciones en esencia como instrumental o subsidiaria de las decisiones y acción de los municipios. Ahora se prevé para las diputaciones un mayor protagonismo, aunque sea articulado como “coordinación”.

8. En la letra a) del artículo 26.1 (servicios obligatorios en todos los municipios) desaparece “control de alimentos y bebidas” (ya hemos visto cómo la disposición transitoria 3.ª de la LRSAL dispone que, en el plazo de seis meses desde su entrada en vigor, las comunidades autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta este momento vinieran prestando los municipios).

En la letra c) (servicios obligatorios en municipios de más de 20 000 habitantes) desaparece “prestación de servicios sociales” (algo coherente con la reforma sobre esta materia que se hace en el listado de las competencias propias del artículo 25.2 LBRL y con la supresión del contenido del artículo 28 LBRL), mención que, en coherencia con dicha novedad, se sustituye por la de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”.

En la letra d) (municipios con más de 50 000 habitantes) se precisa, en vez de “protección del medio ambiente”, “medio ambiente urbano”.

4.3.1. Las previsiones del Anteproyecto de LRSAL

El Anteproyecto de LRSAL partía de un concepto clave, el del “coste estándar” al que debían ajustarse los servicios municipales obligatorios, como parámetro para determinar si los servicios municipales se prestaban o no de manera eficiente, y que sería establecido por Real Decreto, el cual regularía asimismo la evaluación de los servicios y el cumplimiento de dicho coste en su prestación. El Anteproyecto preveía que la superación de ese “coste estándar” o la insuficiencia de la prestación en atención a economías de escala, daría lugar, en los municipios de menos de 20 000 habitantes, a la asunción de sus competencias para la prestación de dichos servicios (de cualesquiera servicios de los del artículo 26.2 LBRL) por parte de las diputaciones provinciales, a las cuales quedaría atribuida la titularidad de la competencia correspondiente, así como la potestad reglamentaria para la aprobación y modificación de las ordenanzas fiscales reguladoras de las tasas y los precios públicos de tales servicios. La asunción de los servicios por las diputaciones –por un plazo mínimo de cinco años, prorrogable automáticamente– podría tener lugar también si los municipios (en este caso con independencia del monto de su población) lo solicitaban voluntariamente con la aprobación de su Pleno. La asunción implicaría el traspaso a la diputación de los correspondientes medios, y aquella elegiría la forma de gestión de los servicios asumidos.

El planteamiento expuesto fue muy cuestionado – como otras previsiones del Anteproyecto– desde diversas instancias, entre ellas la FEMP, y en su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley el Consejo de Estado fue ciertamente crítico con este diseño. Respecto al “coste estándar” como parámetro determinante, el Consejo de Estado puso en cuestión que, pudiendo derivarse del mismo una eliminación de las competencias municipales, el Anteproyecto remitiera en blanco su determinación, así como el procedimiento y periodicidad para la evaluación de los correspondientes servicios municipales, sin más, a la potestad reglamentaria del

Gobierno. Por ello recomendó se procediera a una regulación legal suficiente al respecto que incluyera, al menos, si el “coste estándar” era único para todos los servicios o variable para cada uno de ellos; los oportunos factores de ponderación o corrección de dicho “coste estándar” que atendieran a la heterogeneidad de los municipios (orografía, clima, estructura socioeconómica, etc.); un procedimiento más detallado para su fijación; una mayor concreción en la regulación legal de la evaluación de los servicios municipales, con la especificación al menos de a quién correspondía la competencia para efectuar la evaluación, y los criterios y procedimiento para llevarla a cabo.

No se recató tampoco el Consejo de Estado en su crítica sobre los efectos que la regulación proyectada para la asunción por las diputaciones de los servicios municipales –basada en el citado “coste estándar”– podría tener sobre la autonomía local: por reducir en exceso el ámbito competencial municipal que integra el núcleo esencial de esta, hasta dar en una “autonomía en precario”; por no reparar en que las diputaciones son entidades de representación indirecta y no directamente democráticas, y cuyas competencias son funcionales (de coordinación supramunicipal y asistencia) y no tanto materiales; porque el Anteproyecto era en este punto drástico y no matizado (por ejemplo, no atendía a la situación presupuestaria de la diputación receptora de los servicios, ni preveía consecuencia alguna para el caso de que fueran las propias diputaciones las que no se ajustaran al “coste estándar”); y porque el texto incurría en diversos fallos técnicos.

Todo ello para acabar diciendo que la reforma del artículo 26 LBRL que incluía el Anteproyecto debía, en cuanto al “coste estándar” y los efectos de su incumplimiento, ser revisada en su conjunto, lo que justificaba no solo con los argumentos expuestos, sino también con otros bien contundentes por su realismo⁹. El Consejo de Estado, que ciertamente se expresó con rotundidad (“La garantía institucional de la autonomía local del artículo 140 CE puede verse cuestionada por el eventual vaciamiento competencial de los municipios y por el hecho de que sus competencias pasen a

9. El incumplimiento del “coste estándar” y la consiguiente asunción de servicios de los municipios por las diputaciones podrían afectar al 96,19 por 100 de los municipios españoles (porcentaje que es el de los municipios que tienen menos de 20 000 habitantes), produciéndose así un vaciamiento competencial de los municipios, los cuales, no obstante, seguirían existiendo como entidades locales, pero desprovistos de cometidos que los involucraran en los asuntos públicos; en definitiva, estaríamos ante una práctica eliminación o debilitamiento total de las competencias municipales, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entiende que el legislador solo puede hacer con razón suficiente y nunca en daño de la autonomía local (STC 32/1981), algo que el Consejo de Estado entendió no concurría en este caso, por condicionarse la autonomía local al cumplimiento de un mero parámetro económico.

una entidad de representación indirecta como es la Diputación”), por lo demás, sugirió algunas fórmulas alternativas: que la asunción de los servicios por las diputaciones tuviera carácter facultativo; condicionar la asunción de las competencias y servicios municipales por una entidad superior (la diputación, pero por qué no también las mancomunidades o asociaciones de municipios) a la comprobación de la mayor idoneidad al efecto de otras Administraciones Públicas con estabilidad presupuestaria; que los planes económico-financieros –que han de poner en práctica los municipios con problemas de estabilidad presupuestaria– identificaran los servicios susceptibles de ser asumidos por entidades superiores; la fusión de municipios, etc.

4.3.2. La solución recogida en el texto legal definitivo

No hay duda de que la crítica del Consejo de Estado al Anteproyecto de LRSAL hizo mella en el Gobierno, de modo que, en el tema que nos ocupa –la asunción de los servicios obligatorios de los municipios, en particular los de menos de 20 000 habitantes, por las diputaciones–, el Proyecto de LRSAL remitido a las Cortes y, con algunos retoques, finalmente el texto legal promulgado, recogieron en parte sus recomendaciones.

En concreto, en la LRSAL (y su reforma del artículo 26 LBRL) promulgada, ya no son todos los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20 000 habitantes los susceptibles de su asunción por la diputación, sino tan solo algunos de ellos (recogida y tratamiento de residuos; limpieza viaria; abastecimiento a domicilio de agua potable, y evacuación y tratamiento de aguas residuales; acceso a los núcleos de población; pavimentación de las vías urbanas; alumbrado público), y ya no se dice que la diputación provincial o entidad equivalente asumirá el ejercicio de la competencia para la prestación de dichos servicios municipales, sino que la misma “coordinará la prestación” de dichos servicios.

Una “coordinación” por la diputación de dichos servicios de los municipios con población inferior a 20 000 habitantes que, de acuerdo con el nuevo texto legal, puede abocar en la propuesta por aquella, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de una de estas dos vías para la prestación efectiva de tales servicios: su prestación directa por ella misma, o la implantación de “fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas”. Final-

mente el Ministerio, “para reducir los costes efectivos de los servicios”, decidirá sobre la propuesta formulada, la cual deberá contar con el informe preceptivo de la comunidad autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera. En fin, cuando la fórmula adoptada sea la prestación de los servicios por la diputación o entidad equivalente, esta repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso, y si estos servicios estuvieran financiados por tasas será la diputación o entidad equivalente a quien vayan destinadas las mismas. Ahora bien, “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”.

Como el concepto de “coste efectivo” –que en el texto definitivo de la LBRL ha sustituido al inicialmente manejado de “coste estándar”– y su regulación constituyen el dato clave en la aplicación de este sistema de “coordinación” de los servicios obligatorios de los municipios, el nuevo artículo 116 ter LBRL, añadido a esta por la LRSAL, establece:

“1. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior.

“2. El cálculo del coste efectivo de los servicios tendrá en cuenta los costes reales directos e indirectos de los servicios conforme a los datos de ejecución de gastos mencionados en el apartado anterior: Por Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas se desarrollarán estos criterios de cálculo.

“3. Todas las Entidades Locales comunicarán los costes efectivos de cada uno de los servicios al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación”.

Queda así establecido el procedimiento para determinar y fijar ese “coste efectivo”, que servirá de parámetro de referencia para poder dar curso a las citadas previsiones legales sobre la prestación en coordinación de los citados servicios obligatorios de los municipios de menos de 20 000 habitantes.

Las determinaciones de la LBRL reformada que acabamos de analizar, aunque han aligerado lo previsto por el discutido Anteproyecto (y luego por el Proyecto

de LRSAL), y al margen de su posible justificación para lograr economías de escala y una reducción del coste de los servicios municipales obligatorios desde la expectativa de una programación y ejecución de los mismos más operativas, no hay duda limitan la autonomía de los municipios, y precisamente en el desarrollo de unos servicios que la propia LBRL les atribuye como obligatorios (casi como el núcleo de su propia legitimidad institucional); y ello para reforzar a las diputaciones (en la misma línea, y como elemento añadido del refuerzo de las competencias de estas que, por otra parte, la nueva redacción del artículo 36 LBRL consagra).

La cuestión, relevante en lo institucional, al suponer un refuerzo de la provincia –hasta ahora nivel desmedrado en el conjunto de la Administración local–, lo es también en el plano político, como factor de distribución y contrapeso del poder, no ya respecto de los municipios, sino de las comunidades autónomas, en un momento como el actual de centrifugismo autonómico. Y lo es sobre todo teniendo en cuenta que las determinaciones que comentamos podrían afectar al 96 por 100 de los municipios españoles (que son los que tienen menos de 20 000 habitantes). Lo que no excluye que a la solución adoptada en esta reforma pudiera ponerse más de un reparo ya en el mero plano técnico. Para empezar, la articulación de la “coordinación” de estos servicios obligatorios a través de un control de oportunidad por parte no solo de la diputación (para lo que la propia interpretación extensiva del título “coordinación” ya podría ser discutible¹⁰), sino también del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (cuyo título de intervención no se acaba de ver, salvo el genérico e inespecífico de “reducir el coste efectivo de los servicios”), algo que es dudoso se ajuste a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la autonomía local y los controles por parte de las Administraciones que la misma admite¹¹.

Por lo demás, esa intervención decisoria del Ministerio sobre la propuesta formulada por la diputación acerca de la forma de prestación de los servicios bajo su coordinación ¿es discrecional, o se trata de una

aprobación reglada bajo el parámetro de la oportuna reducción del coste efectivo de los servicios? A la vista del alcance textual de la norma, me inclino por esta última interpretación; entre otras razones, porque ese mismo dato ya hemos visto permite que los servicios puedan seguir siendo prestados por el municipio. A este último respecto, resulta de interés precisar a partir de qué momento procedimental la posibilidad de que los servicios puedan seguir prestándose por el municipio podrá entenderse legitimada. En el texto reformado del artículo 26 LBRL incluido en el Proyecto de LRSAL remitido a las Cortes, no era claro tuviera lugar *ex post* de la propuesta de la diputación al Ministerio de Hacienda o de la decisión de este (a modo de una recuperación de los servicios por el municipio), o bien antes o en el curso de dicha propuesta. Pero a la vista de la definitiva redacción del precepto en la Ley promulgada, entiendo que la justificación por el municipio de que puede prestar los servicios con un coste menor que el de la propuesta de la diputación, debe tener lugar tras y a la vista de esta, momento a partir del cual, y si la diputación lo considera acreditado, el municipio –suspendida la elevación de la propuesta al Ministerio– podrá asumir la prestación y coordinación (sic en el artículo 26.2 LBRL) de los servicios.

No acaban, sin embargo, aquí las cuestiones que suscita el mecanismo que comentamos. Por ejemplo, si para que la diputación haga su propuesta al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas hace falta que aquella cuente con la conformidad de los municipios afectados, ¿qué sucede si estos no están conformes?, ¿que al no poder tramitarse la propuesta, no podrá haber prestación de los servicios en coordinación (pues el procedimiento legal al efecto lógicamente no podrá cumplirse), pero tampoco su desarrollo por los municipios (pues *ex lege* su prestación en coordinación es obligada, salvo que el municipio acredite lo hace a un coste efectivo menor)? La coordinación de los servicios por la diputación ¿sobre cuántos municipios se produce? Si esa coordinación

10. Aun teniendo en cuenta que corresponde a la provincia “asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal”, y que pertenece a la diputación “la coordinación de los servicios municipales entre sí” para la garantía de dicha prestación integral y adecuada [artículos 31.2.a) y 36.1.a) LBRL, no modificados por la LRSAL].

11. Ciertamente la reciente STC 103/2013, de 25 de abril, recaída en recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña contra diversos preceptos de la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, ha considerado ajustadas a la Constitución las medidas legales de refuerzo del papel de las diputaciones, subrayando que el modelo local incluye también a la provincia y su autonomía garantizada por la Constitución, lo que requiere el equilibrio entre los diversos niveles del ámbito local. Pero está por ver que estas inmisiones de las Administraciones superiores sobre los municipios resulten respetuosas de su autonomía.

se concreta en la prestación de los servicios por la diputación, ¿esa prestación solo admitiría las fórmulas expresadas en el artículo 26.2 LBRL, o admite otras variantes? La expresión “en función de su uso” (de los servicios), que enmarca la repercusión por la diputación a los municipios del coste del servicio, ¿qué significa, utilización del servicio en cada ámbito municipal? La “prestación directa” por la diputación (a la que se refiere la norma como una de las vías para la prestación en coordinación de los servicios municipales obligatorios) ¿se refiere a una concreta “gestión directa” de los servicios por esta, o más bien significa “asunción” de los mismos por la diputación, pero no excluyente de una gestión indirecta de los servicios por privados? En fin, y como cuestión de fondo, ¿no es excesivo ese mínimo poblacional de 20 000 habitantes que libera a los municipios de ese albur de verse desprovistos de la gestión de sus propios servicios obligatorios?

Reseñemos, para acabar este punto, que, por otra parte, cualquiera que sea su población, en el caso de los municipios que, por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla del gasto, formulen su plan económico-financiero, dicho plan, además de lo previsto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, deberá incluir la “gestión integrada o coordinada” de los servicios obligatorios que preste la entidad para reducir sus costes (nuevo artículo 116 bis LBRL, añadido por la LRSAL). Todo ello bajo la competencia coordinadora de la diputación [artículo 36.1.e)].

La preocupación financiera que preside las anteriores determinaciones abona, en fin, como dato confluyente con la prestación de los servicios municipales, que la LRSAL haya dado nueva redacción al artículo 85.2 LBRL (formas de gestión de los servicios públicos). Este precisa ahora que la forma de gestión directa elegida a tal fin ha de ser la “más eficiente y sostenible” entre las contempladas por dicho precepto, y que la opción por la entidad pública empresarial o la sociedad mercantil local solo será posible cuando, mediante memoria justificativa, se acredite que resulta más sostenible y eficiente que la gestión por la propia entidad local o el organismo autónomo local, para lo cual se deberán tener en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión (además, deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido, que se elevará al Pleno para su aprobación y en donde se incluirán

los informes sobre el coste del servicio y el apoyo técnico recibido).

5. Una cuestión de fondo subyacente

Una cuestión de fondo, antes y tras la reciente reforma de la LBRL, subyacente a esta y en la que está comprometida su futura virtualidad, es el alcance de la atribución de las competencias propias de los municipios que lleva a cabo el artículo 25.2 LBRL. Este artículo hemos visto hace efectivo el principio de participación competencial de los entes locales, asegurando que la legislación estatal y autonómica reconozca a los municipios un cuanto de competencias en las materias de la lista que dicho precepto recoge. Pero ¿supone esa lista un mínimo básico, de modo que dicha legislación, la de las comunidades autónomas, por ejemplo, podría reconocer a los municipios competencias en materias distintas de las de esa lista o en las materias de la lista pero más allá del ámbito funcional acotado en la misma? ¿O supone un máximo, un techo material, de modo que la legislación de las comunidades autónomas no podría atribuir a los municipios otras competencias “propias” distintas de las establecidas en el artículo 25.2?

A favor de que sea un mínimo estarían el carácter básico del precepto, la disponibilidad de las comunidades autónomas sobre su propia competencia (y sobre el régimen de los entes locales respetando las bases estatales al respecto), y el que los municipios pueden ejercer competencias distintas de las propias del artículo 25.2 y de las delegadas del artículo 27, ambos de la LBRL (como viene a reconocer el artículo 7.4 LBRL; eso sí, con las exigencias que este último precepto establece a tal efecto y el hecho de que las mismas no podrán calificarse de competencias “propias”). Por el contrario, a favor de que sea un máximo, un techo, estaría la propia dicción del artículo 25.2 para considerarlas “propias” (es decir, su previsión en este precepto y su concreción por ley sectorial, sin más exigencias que las recogidas en el artículo 25.4), así como el propio tenor de la Exposición de Motivos de la LRSAL, que claramente precisa, según hemos visto, que las entidades locales solo podrán ejercer competencias “distintas de las propias” (o sea, de las enumeradas en la lista del artículo 25.2 y a concretar por ley sectorial conforme a lo dispuesto en el artículo 25.4), o de las atribuidas por delegación, si se cumplen las exigencias del artículo 7.4 LBRL. En definitiva, nada impide que los municipios

ejerzan competencias distintas de las de la lista del artículo 25.2 LBRL, pero solo si se cumplen las exigencias del artículo 7.4 LBRL, y sin que, aun así, ello suponga calificar tales competencias de “propias”.

La cuestión no es solo teórica. Los estatutos de las comunidades autónomas, pongamos por ejemplo el andaluz, reconocen a los municipios competencias “propias”, a ejercer con plena autonomía y sujetas a controles tan solo de legalidad y constitucionalidad, en unos términos que exceden de lo previsto en el artículo 25.2 LBRL; y no menos discordancia existe a ese respecto entre la LBRL (antes, y ahora tras la reforma de esta) y la Ley andaluza 2/2010, de Autonomía Local¹².

Queda así planteada –dado el carácter vinculante de la LBRL, como norma básica– una cuestión de interés: según la Ley básica, las comunidades autónomas no pueden aumentar las competencias de los municipios más allá del campo acotado por el artículo 25.2 LBRL, sobre la base de su sola potestad legislativa, pues deberán a tal fin cumplir las exigencias ahora incluidas en el artículo 7.4 LBRL (por ello, lo ya establecido por la legislación autonómica más allá de esas determinaciones de la LBRL debería consecuentemente reputarse no ajustado a la legislación básica). Podemos así entender que el debate parlamentario –y extraparlamentario– con ocasión de la aprobación de la LRSAL fuera en este punto ciertamente de fondo. No solo porque la aplicación prevalente de las determinaciones de la LBRL que hemos analizado viniera a implicar una reducción de las competencias de los municipios (reducción derivada, además de la supresión o minimización de las competencias propias hasta ahora recogidas en el artículo 25.2 LBRL, de la puesta en entredicho de las competencias excedentarias de las del artículo 25.2 LBRL que ya hoy podría reconocerles la legislación autonómica), sino porque aquellas determinaciones podrían resultar antinómicas con la competencia sobre régimen local y regulación de las competencias de los entes locales atribuida a las comunidades autónomas en sus estatutos, y con lo establecido por estos sobre las competencias de los entes locales.

En concreto, si conforme a la reforma de la LBRL la atribución de competencias por las comunidades autó-

nomas a los municipios ha de enmarcarse necesariamente en estas tres posibilidades: legislación autonómica de concreción de las competencias municipales propias del artículo 25 LBRL, delegación del artículo 27 LBRL, y reconocimiento de otras competencias “distintas” sujetándose a las exigencias del artículo 7.4 LBRL, con la imposibilidad de otras variantes de atribución y de calificar esas competencias “distintas” atribuibles por las comunidades autónomas de “propias” de los municipios, estas previsiones de la Ley básica podrían ser estimadas como una inmisión *ultra vires* de la legislación básica en la disponibilidad de las comunidades autónomas sobre sus propias competencias materiales.

El Consejo de Estado, que en su dictamen sobre el Anteproyecto de LRSAL se planteó la cuestión, concluyó que la legislación básica podía incorporar tales previsiones, y que aunque ello pudiera suponer una alteración del marco competencial local definido por las comunidades autónomas, si se respetaba el núcleo de la autonomía local –como le parecía ser el caso–, las comunidades autónomas habrían de ajustar su regulación a esa legislación básica. De manera que, si el ámbito material del artículo 25 LBRL se amplía o reduce, las comunidades autónomas deben ajustarse a tal determinación de lo básico. “Afirmar lo contrario –concluía el Consejo de Estado– llevaría a sostener que, promulgados los estatutos de autonomía o aprobados en ejercicio de las competencias autonómicas que estos establecen, las correspondientes normas de delimitación de competencia, el marco competencial resultante de tal operación de concreción devendría indisponible para el legislador estatal [...] lo que no resulta conforme con la interpretación que de las competencias del Estado en materia local ha efectuado el Tribunal Constitucional”.

El Consejo de Estado, invocando jurisprudencia constitucional (SSTC 32/81; 25/83; 76/86; 99/87; 214/89; 159/2001; 240/2006; 134/2011; 132/2012), entendió que la regulación estatal del marco competencial local se ampara directamente en el artículo 149.1.18 CE, y que el legislador estatal puede y debe establecer una regulación uniforme para todo el Estado, con un modelo local común en lo institucional y lo

12. Si la LBRL clasifica las competencias municipales en propias, delegadas y –como residuo– las “otras distintas” de estos y a las que se refiere el artículo 7.4 (para sujetarlas a estrictas exigencias), sin embargo, el Estatuto de Andalucía considera como competencias municipales “propias”, además de las de su artículo 9.1, “las restantes materias que con este carácter sean establecidas por las leyes” [artículo 92.ñ)], y contempla que los ayuntamientos puedan tener competencias “transferidas” o “delegadas” de la Junta de Andalucía en virtud de ley aprobada por mayoría del Parlamento andaluz (artículo 93 EA), posibilidad esta objeto de regulación por la Ley andaluza de Autonomía Local (artículos 19-23).

competencial, aunque ciertamente de carácter básico, susceptible de desarrollo por las comunidades autónomas y respetuoso de la garantía institucional de la autonomía local. Para a partir de ahí, concluir que la LRSAL proyectada (y su reforma de la LBRL), aunque reducía el marco competencial de los entes locales, no atentaba a la garantía de la autonomía local, y subrayar que al legislador básico le toca definir los mínimos competenciales, y al autonómico, al concretar la competencia local, respetar los criterios generales contenidos en la LBRL y en particular su artículo 25.

Aun así, en el trámite parlamentario de la LRSAL tuvo lugar un intento de aparente solución posibilista de esa divergencia entre el alcance de la Ley básica y el campo abierto para la normación autonómica, con la adición en el Senado de un nuevo apartado 6 al artículo 25 LBRL con este texto: “Cuando por ley las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales, atribuyan a los municipios competencias propias en materias distintas a las previstas en apartado 3 del presente artículo, deberán tener en cuenta los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 anteriores”. Aunque finalmente ese apartado 6 del artículo 25 LBRL no se incorporó al texto definitivo de la LRSAL promulgada, ¿qué implicaba esa adición? En principio intentaba posibilitar que el ordenamiento de las comunidades autónomas (como el Estatuto y la Ley andaluza de Autonomía Local, según hemos visto) pudiera atribuir a los municipios competencias “propias” más allá del ámbito demarcado por el artículo 25.2 LBRL. Pero ciertamente el mismo venía a romper la pretensión sistemática fundamental del Proyecto de LRSAL: que los municipios solo tuvieran competencias propias –artículo 25.2–, delegadas –artículo 27– y “distintas” de las propias y delegadas –artículo 7.4– (preceptos todos ellos de la LBRL reformada por la LRSAL), y sujetas estas últimas a las exigencias que a tal fin incorpora ese artículo 7.4. Porque en virtud de ese pretendido y *non nato* apartado 6 del artículo 25 LBRL (al cabo un suceso contradictorio de lo establecido en el artículo 25.2 LBRL), esas competencias “distintas” de las propias o delegadas habrían pasado a tener también la consideración de “propias” de los municipios por de-

terminación de la propia Ley básica, con lo cual el esquema conceptual y sistemático de la reforma y su pretensión de definir y armonizar las competencias locales, impidiendo la expansión de las competencias locales “impropias”, se habría diluido por esa espita posibilista para las comunidades autónomas.

Pero el que ese apartado no fuera finalmente recogido en el texto legal no significa que la cuestión de la prevalencia o no, en este punto, de la Ley estatal básica sobre lo dispuesto en la normativa de las comunidades autónomas no esté sobre el tapete, y con todas sus implicaciones prácticas. En esencia la de qué norma será la aplicable en el supuesto de discordancia en este apartado –como es el caso– entre la legislación básica de régimen local y el ordenamiento autonómico (estatutos y normas inferiores), y si este ordenamiento quedaría desplazado de modo sobrevenido por la nueva legislación básica. Una cuestión espinosa, al margen de las previsiones de la LRSAL¹³, por lo debatible del tema en el plano dogmático-constitucional, y en principio probablemente solo soluble a partir de este criterio: la relación Ley estatal básica-ley autonómica es de clara subordinación de esta a aquella, funcionando la Ley básica como parámetro de constitucionalidad ex artículo 28.1 LOTC. Sin embargo, en la relación Ley estatal básica-estatutos de autonomía, dada su en principio ordenación par, la respuesta es sin duda más problemática, y por ello sujeta a lo que al respecto pueda establecer el Tribunal Constitucional.

En este sentido conviene, no obstante, reseñar la doctrina de la reciente STC 103/2013, de 25 de abril, recaída en relación con la Ley 57/2003, de medidas para la modernización del gobierno local, que incluye asertos de evidente interés. Así, que las competencias autonómicas en materia de régimen local lo son de desarrollo de las bases estatales; que corresponde al legislador estatal básico, por decisión del constituyente, configurar la autonomía local constitucionalmente garantizada al paso que la regulación del régimen jurídico básico de los entes locales, abordando tanto los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) como las competencias locales, con una libertad de configuración que solo tiene el límite de no establecer

13. La LRSAL (disposiciones adicionales 1.^a y 2.^a) especifica que su aplicación en la Comunidad Foral de Navarra y en la del País Vasco tendrá lugar sin perjuicio de las particularidades que para ellas resulten de la Ley de Amejoramiento del Fuero de Navarra y del Estatuto Vasco, respectivamente, y de la disposición final 3.^a de la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Y hecha esta precisión, añade con carácter general (disposición adicional 3.^a): “Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”.

un contenido de la autonomía local incompatible con los artículos 137, 140 y 141 CE; y, de especial relevancia, que el hecho de que haya habido cambios competenciales en los estatutos de autonomía no elimina el título competencial del Estado para la regulación del régimen local, pues también los estatutos deben respetar la competencia básica que corresponde al Estado conforme al artículo 149.1.18.^a CE.

6. Consideraciones finales

A la vista de lo expuesto hasta aquí¹⁴, y teniendo en cuenta que al cabo lo que sea la autonomía local dependerá de las competencias legalmente atribuidas a los entes locales y de las técnicas de control, dirección o supervisión de su ejercicio, podemos decir que la reciente reforma de nuestro régimen local básico por la LRSAL en esencia no rompe el sistema de autonomía local hasta ahora perfilado por la Ley de Bases del Régimen Local. Esta, tras su reforma por la LRSAL, sigue respetando los mismos criterios de clasificación de las competencias de los municipios, el principio de participación competencial y el aseguramiento para aquellos de unas competencias básicas. Eso sí, suprimiendo algunas de las competencias municipales propias (que en general pasan al listado básico de las susceptibles de delegación a favor de los municipios); estableciendo un marco más rígido para su ejercicio, presidido por el objetivo de la estabilidad presupuestaria-financiera; acotando –con el distingo entre competencias propias y delegadas– el marco de la acción susceptible de ser

abordada por los municipios; y sujetando la hipótesis del ejercicio de competencias “impropias”, definidas como “toda otra distinta” de las propias o delegadas, al cumplimiento de unas exigencias específicas; y, en fin, y como dato significativo, reforzando competencialmente a las diputaciones, a las que se reconoce por vías diversas, y bajo la rúbrica formal de la “coordinación”, un evidente poder decisorio sobre la actividad de los municipios (en concreto, en el campo de la prestación de los servicios municipales obligatorios). En suma, la reforma responde a una cierta línea recentralizadora de las competencias de los municipios y de su ejercicio, que perfila un tanto a la baja la autonomía local y desde luego la interpretación de la misma que hasta ahora había sido convencional en nuestro régimen local.

Por lo demás, ese mismo sesgo se advierte también en la reforma de los preceptos de la LBRL relativos a las relaciones interadministrativas. Así, el artículo 10 de esta, además de incorporar una significativa modificación textual en su apartado 3 (que, de decir: “Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales”, pasa a decir: “En especial, la coordinación de las Entidades Locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”), incluye ahora un nuevo apartado 4 con este tenor: “Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las Entidades Locales”. En suma, si antes la Ley básica decía que la coordinación tenía como límite la autonomía local, ahora viene a decir que la coordinación (cualquiera que sea la fun-

14. Un análisis de conjunto de las competencias de los entes locales debería incluir también la oportuna referencia a las competencias generales de las diputaciones. Por lo demás, y centrados en los municipios, la consideración acabada de las competencias de estos debería incluir también el análisis de la iniciativa pública local para el desarrollo de actividades económicas y por tanto las novedades que al respecto, y en concreto, sobre lo establecido en el artículo 86 LBRL, ha podido suponer su reforma por la LRSAL. O también, en fin, en materia de ejercicio por los municipios de sus respectivas competencias mediante cooperación. Por las lógicas razones de distribución temática del estudio de la reforma de la LBRL por la LRSAL –y también naturalmente de espacio– no hemos pasado revista a estas cuestiones. Aun así, y por su conexión con el específico objeto de este trabajo, conviene recordar algunas de las determinaciones de la LRSAL en relación con el último apartado.

En efecto, establece la disposición adicional 9.^a de la LRSAL que los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las comunidades autónomas con toda clase de entidades locales, que lleven aparejado cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de estas últimas de competencias delegadas o competencias distintas de las enumeradas en los artículos 25 (competencias propias) y 27 (competencias delegadas) de la LBRL, texto reformado por la LRSAL, deberán adaptarse a lo previsto en la misma a 31 de diciembre de 2014, y transcurrido este plazo sin que la adaptación se hubiera producido, quedarán sin efecto. Pero ¿en qué consistirá la adaptación? Entiendo que si las competencias de referencia del convenio o acuerdo fueran competencias delegadas, en ajustarse a lo establecido para estas por el nuevo texto del artículo 27 LBRL (controles, dotación presupuestaria, etc.), y si se trata de competencias distintas de las propias o delegadas, en sujetarse a las previsiones generales del nuevo artículo 7.4 LBRL. Pero, siendo esta adaptación sin duda compleja, parece que lo pretendido por la citada disposición adicional 9.^a de la LRSAL no es otra cosa que el que tales convenios o acuerdos –y la financiación pareja– queden sin efecto, dejando así en el limbo, de modo sobrevenido, tanto la legitimidad de los ayuntamientos para seguir ejerciendo las competencias objeto del convenio o acuerdo como el compromiso financiero que este conlleve.

ción con que se instrumente) es sin más compatible con dicha autonomía. Lo que ciertamente es mucho decir, visto lo incisivas y decisorias sobre los ayuntamientos que resultan ser algunas de las competencias que, como coordinación, se reconocen a las diputaciones e incluso al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Por otra parte, el artículo 57 LBRL, que regula la cooperación voluntaria entre los entes locales, la Administración del Estado y las comunidades autónomas a través de convenios y consorcios, ha sido objeto de una enjundiosa reforma que sujeta estos últimos a una serie de condicionamientos finalistas, limitando los consorcios a los supuestos en que los correspondientes objetivos no puedan lograrse mediante convenio, y a que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda local. Una determinación esta restrictiva de los consorcios, que se refleja asimismo en las reglas generales sobre estos incorporadas a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (nueva disposición adicional 20.^a de esta, añadida por la disposición final 2.^a de la LRSAL).

De esta manera, la recién promulgada LRSAL articula una reforma correctiva de nuestro régimen local básico, algo que es claro en el apartado de las competencias locales, según hemos visto. Debemos reiterar por ello que esa línea correctiva o revisionista no lo es solo del texto de la LBRL, sino también de una línea de tendencia que desde 1994-1996, de modo generalizado (en los entes locales primero, y luego también en algunas comunidades autónomas), quiso –y en el caso de algunas de estas, concretó– un ámbito competencial más amplio para las corporaciones locales. En efecto, el objetivo del llamado “pacto local” y luego de pactos locales de ámbito autonómico, o de una pre-

tendida “nueva descentralización” en los municipios, fue desde aquellas fechas adobando un imaginario descentralizador más allá de lo establecido en la LBRL y sus desarrollos. Algo que incluso llegó a tomar cuerpo, en su momento, en el ya citado y conocido borrador o anteproyecto de Ley del Gobierno Local que, desde una adensada interpretación de la autonomía local, de la que venía a ser expresión descriptiva la idea del “Gobierno local”, ampliaba a nivel básico las competencias de los municipios e incluso venía a definir los reglamentos y ordenanzas locales como reglamentos autónomos. Ese borrador o anteproyecto de ley no llegó a convertirse en ley, pero su trasfondo se convirtió casi en un lugar común, al punto que el espíritu e incluso la letra de esa Ley del Gobierno Local *non nata* vinieron a incorporarse a algunos de los nuevos estatutos de autonomía (como el catalán o el andaluz) y a la legislación autonómica de régimen local de desarrollo de estos.

Pues bien, la reciente reforma de la LBRL está en las antípodas de ese proceso, al que quiere corregir o enderezar. En mi opinión, en la línea correcta de una armonización y estabilización del régimen y actividad de las corporaciones locales en un marco operativo y funcional, y no retórico y financieramente aleatorio, como el derivado de aquel lugar común de una inacabable descentralización local sistemáticamente acometida. Otra cosa ciertamente son las soluciones específicas por las que la LRSAL puede haber optado (creo que, por ejemplo, la deseable estabilidad normativa, competencial y financiera de los municipios no tenía por qué haber pasado necesariamente por la integración, en coordinación, de los servicios obligatorios de los municipios de menos de 20 000 habitantes en los términos de la supeditación de la medida, en su caso, a una decisión de la Administración del Estado). ■