

Los “Grecos” y las competencias municipales

Mercedes Fuertes

Catedrática de Derecho Administrativo

www.mercedesfuertes.es

Facultad de Derecho

Universidad de León

Resumen:

El presente Estudio analiza la modificación del régimen de atribución de las competencias municipales tras la reforma realizada mediante la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de 2013. La aplicación de esta Ley no está siendo sencilla. Junto a dudas surgidas de la interpretación de sus preceptos y los problemas de Derecho transitorio, algunas Comunidades autónomas han aprobado disposiciones que limitan el alcance de tal reforma. Se han presentado, además, varios recursos de inconstitucionalidad y en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional. La autora profundiza en estos problemas ofreciendo su criterio razonado.

Palabras clave: Ayuntamientos, competencias municipales, reforma local, autonomía local, servicios municipales obligatorios.

Los “Grecos” y las competencias municipales

Mercedes Fuertes

Catedrática de Derecho Administrativo

www.mercedesfuertes.es

Facultad de Derecho

Universidad de León

I

Analizar el ámbito de las competencias locales tras la última reforma de 2013 exige tener presente mínimamente los porqués que la impulsaron. Es cierto que hacía tiempo que la hoguera de la eterna discusión sobre la modificación del régimen local se había alimentado con numerosos conflictos de competencias entre las Administraciones públicas, con la intención de una reordenación ante las diversas interpretaciones legales, con la aparición de nuevas necesidades vecinales... Muchas son las sentencias que perfilan el campo de las competencias municipales. De ahí que durante años los anuncios de reorganizar la Administración local se sucedían e, incluso, se habían elaborado informes públicos con algunas propuestas. Sin embargo, como se ha recalcado, la caída en el hondo agujero de la crisis económica fue el impulso determinante que presionó el acelerador de la reforma. Los sonrojantes números de las deudas públicas obligaron a tomarse en serio, de manera más activa y eficaz, el ajuste del coste del sector público y ofrecer un mínimo resultado de saneamiento de esas cuentas. Es la crisis y la situación económica de las finanzas públicas la que motiva la modificación agostera de la Constitución española, la aprobación de leyes de estabilidad presupuestaria y la que coloca en un lugar preferente del escenario la reforma a las Administraciones locales¹.

¹ Entre los muchos trabajos que atienden a esta relación, y además de los que también se citan a lo largo de este estudio, deben verse los contenidos en la obra colectiva dirigida por COSCULLUELA MONTANER, Luis y MEDINA ALCOZ, Luis, *Crisis económica y reforma del régimen local*, Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi-Thomson, 2012, ISBN 978-84-470-4015-5.

Ciertamente muchos Ayuntamientos españoles se encontraban en una crítica situación económica². También, como sabemos, el resto de Administraciones públicas, en especial, algunas Comunidades autónomas como recordaba una y otra vez, por ejemplo, el Banco de España en sus Informes³. Sin embargo, es a las Administraciones locales a las que se sitúa en primer lugar en el centro del escenario de las reformas como lo muestra la documentación que se remitía a la Comisión europea anunciando su reordenación⁴. Y, en ese atractivo lugar, atraen como imán múltiples saetas de denuncias sobre su ineficiente quehacer: racionalizar la distribución de competencias, evitar "duplicidades", minorar el número de Administraciones, adelgazar las dimensiones del sector público local, corregir los incumplimientos contables, disminuir la elevada morosidad, reducir las remuneraciones de los responsables públicos, promover la "estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera" y un largo etcétera de críticas, entre las que no faltaron la indignación ante escandalosos despilfarros y casos de corrupción... Todo ello justificaba la urgente reforma del régimen local.

En este ambiente se elabora el proyecto, de cuya primera redacción van desapareciendo iniciales pretensiones. Bien porque eran muestra de cierto desconocimiento (caso, a mi entender, de la vana aspiración de aniquilar a las entidades locales menores), bien fruto de la contestación de reales poderes locales (como las previsiones sobre los límites de las remuneraciones)⁵.

La Ley se aprueba y la Exposición de Motivos subraya entre sus objetivos el de "*clarificar las competencias locales y avanzar en el principio «una Administración una competencia»*" con el fin de "*evitar los problemas de solapamientos competenciales*"

² Esa situación financiera fue la causa de que se aprobaran nuevos instrumentos extraordinarios para el pago a proveedores de las entidades locales (por ejemplo, Reales Decretos 4 y 7 de 2012, de 24 de febrero y 9 de marzo, respectivamente).

³ Vid. <http://www.bde.es/bde/es/secciones/informes/>

⁴ Por ejemplo, la Comunicación de la Comisión Europea "Estudio prospectivo anual sobre crecimiento 2013", de 28 de noviembre de 2012 (COM 2012, 750); o la Recomendación del Consejo Europeo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, de 29 de mayo de 2013 (COM 2013, 359).

⁵ Con relación a los cambios durante el proceso de reforma Vid. FUERTES LÓPEZ, Javier, "La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (Del Anteproyecto de Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local a su tramitación parlamentaria)", *Revista de Derecho Local. El Derecho*, nº 13. Noviembre de 2013.

entre Administraciones hasta ahora existentes". Así, *"tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas"*⁶. Lo que incide en el esquema anterior de distribución de competencias de los Ayuntamientos, asunto que es el que ahora quiero atender porque además, como veremos, no está exento de problemas ante las dudas que ha suscitado su aplicación, la falta de claridad del régimen transitorio, así como la incidencia de la normativa autonómica aprobada. Conviene profundizar en el estudio de la reforma para evitar su incompreensión, como ocurrió inicialmente con la obra del Greco, ya que estamos en Toledo, según nos cuentan los especialistas, porque tras su muerte su pintura fue menospreciada, se sucedieron los comentarios despectivos que se repetían como cliché.

II

Resulta relevante advertir bien cuáles son las competencias municipales, porque en el Derecho español ha sido el Municipio la piedra angular a partir de la cual se rediseña la estructura del resto de las Administraciones locales existentes en los pueblos, en la comarca o provincia. Pero también, ahora con más poderes territoriales, cualquier intención de reforma ha de contar con una idea clara sobre las responsabilidades municipales.

La línea tradicional que se ha seguido en el desarrollo de la legislación local a lo largo de la historia jurídica ha sido la trazada para diferenciar las competencias "propias" de las "delegadas". Tal mención aparece en las Instrucciones de 1813 y 1823, y se recoge en las sucesivas leyes municipales al diferenciar los asuntos "privativos" o "propios" de aquellos delegados⁷. En el mismo sentido, la Ley básica de régimen local que se aprueba en 1985 enunciaba que las competencias locales eran "*propias o atribuidas por delegación*" (art. 7) para, a partir de ahí, introducir necesarias

⁶ Y en esa Exposición de Motivos se insistía: "*El sistema competencial de los Municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes. Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.*"

⁷ Vid. MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público General*, tomo III, Madrid, Ed. Iustel, 2009, págs. 1009 y ss. ISBN 978-84-9890-022-4

precisiones generadas por la complejidad actual de poderes territoriales y diferenciar otras subcategorías de competencias⁸.

Muy resumidamente, con relación a los Municipios, la primera redacción del artículo 25 se iniciaba con la declaración de la competencia general para atender "*las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*" y, a partir de ahí, acogía este precepto el listado de materias en las que los legisladores competentes, estatal o autonómico en su caso, debían reconocer competencias propias, sin perjuicio de fijarse ya en el artículo 26 una serie de servicios públicos cuya prestación era obligatoria y que los vecinos podían reclamar. La delegación de competencias encontraba su amparo en el artículo 27. Este esquema se ultimaba con la posibilidad de que los Municipios participaran también en el marco de las competencias de otras Administraciones con actividades complementarias (art. 28).

¿Qué se ha modificado? ¿Cómo ha afectado a este conocido esquema lo que podríamos calificar como el meteorito de la reforma local de 2013?

Pues bien, sin un orden aparente y aunque parezcan los pensamientos despeinados hay que reconocer que son varios los aspectos alterados. La cantinela de "una Administración, una competencia" está sin duda detrás de la supresión del artículo 28. En rigor, este precepto queda sin contenido, vacío (apartado undécimo del artículo 1 de la reforma). Es decir, en principio desaparece la posibilidad de que los Ayuntamientos se amparen en el título jurídico anterior que les posibilitaba salir a una escena dominada por otras Administraciones competentes, pero donde podían tararear melodías con más o menos ímpetu sobre educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad o protección del medio ambiente. Pero esto no significa que no puedan mantenerse esas actividades. El artículo ha quedado vacío de contenido y parece que ha desaparecido esa posibilidad de "competencias complementarias". Pero, como trataré de justificar más adelante, eso sólo es "en principio"⁹, porque ni es

⁸ Por todos, SOSA WAGNER, Francisco, y DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las corporaciones locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985 ISBN 978-84-7088-406-1; así como SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho local*, 9ª ed. Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi-Thomson, 2005. ISBN 84-9767-471-5.

⁹ ALONSO MÁS, María José, en "El nuevo régimen de las competencias municipales", en *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios* coordinada por DOMINGO ZABALLOS, Manuel José, Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, 2014, pág. 160, alude a que no ha desaparecido la disposición transitoria segunda de la redacción originaria de la Ley de régimen local que también admitía la invocación del artículo 28 para realizar actividades complementarias. Sin

tan fácil separar nítidamente el ejercicio de competencias, ni tampoco se excluyen los instrumentos de participación o colaboración entre las Administraciones a través de órganos mixtos¹⁰.

Del mismo modo que, a mi entender, tampoco se ha conseguido derribar la construcción que permita el ejercicio de otras competencias, las llamadas comúnmente “impropias” de los Municipios, a pesar de tanto ariete movido por las acusaciones de solapamientos o “duplicidades” y la firme necesidad de disminuir las deudas municipales. Es cierto que uno de los títulos jurídicos más relevantes para abrigar el ejercicio de esas actuaciones era la cláusula general contenida en el apartado primero del artículo 25 de la Ley de régimen local. Lo he recordado supra: frente a la redacción inicial en la que leíamos que los Municipios podían ejercer “toda clase de actividades” y prestar cuantos servicios públicos contribuyeran a satisfacer las aspiraciones vecinales, ahora la nueva redacción ha suprimido la amplia y permisiva locución “toda clase” y, sobre todo, ha encorsetado gran parte de la actuación municipal “a los términos previstos en este artículo”. Un corsé algo ajustado pero, permítanme seguir con el símil, que no siempre se lleva. A veces los cuerpos pueden desenvolverse sin corsé.

Ya que nos hemos adentrado en la nueva redacción del artículo 25, aparquemos un momento el conflicto de las llamadas competencias “impropias” y paremos mientes en lo que se entiende ahora por competencias municipales “propias”. Si comparamos el texto anterior con el vigente ¿qué diferencias encontramos?

Prima facie no hay una gran alteración en términos generales, porque el legislador estatal no puede salirse del esquema constitucional de atribución de competencias. Esto es, la reserva competencial contenida en el artículo 137 de la Constitución, “*la gestión de sus propios intereses*”, no puede diluirse, evaporarse. Cosa distinta, y muy relevante, es hasta qué punto los legisladores estatales y autonómicos constriñen esos intereses locales de tal modo que hagan irreconocible un mínimo marco de

embargo, en mi modesto entender, la vigencia de esa disposición que trataba de solucionar lógicamente la acomodación del nuevo esquema de competencias de la Ley a la situación del Ordenamiento jurídico ha perdido gran parte de su esplendorosa vigencia con el tiempo, lo propio de su sentido transitorio. La abrumadora producción normativa ha ido sustituyendo y derogando las normas anteriores a las que hacía referencia esta disposición. Y, sobre todo, la remisión al artículo 28 carece ahora mismo de respuesta. Ese precepto está vacío, hueco. Es consecuencia, no cabe tampoco aludir a tal transitoria segunda para justificar alguna actuación complementaria de los Municipios.

¹⁰ Aunque todo esto con prudencia porque, si no fuera así, retrocederíamos a la Administración polisinodial del Antiguo régimen.

responsabilidad genuina que se desenvuelvan con autonomía. El artículo 7 de la Ley de régimen local sigue insistiendo en ello: las competencias propias “*se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad*”, sin perjuicio del imprescindible deber de lealtad institucional que ha de inspirar la actuación pública porque ha de atenderse “*siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución*” con el resto de Administraciones. Es ahí, en esa determinación, donde se concentrarán muchos problemas de respeto a la autonomía local, a ese marco básico y esencial de competencias que sirven para identificar el poder local como ha explicado la doctrina¹¹. Pero sigamos desentrañando la nueva redacción tras la reforma de 2013.

La redacción originaria establecía -en el apartado tercero de este mismo artículo 25- que esa atribución debería realizarse por Ley atendiendo a los principios que entonces hacían palpitar el régimen de distribución del poder territorial, recordemos, “*la descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos*” recogidos en el artículo 2.

Hoy la reforma ha introducido mayores precisiones a este esquema de atribución, lo que se extiende en la necesaria lectura de más apartados de este artículo 25. El que se presenta con el guarismo 3, reitera que la atribución ha de hacerse por Ley. Cosa que también ya se había anunciado en el artículo 7 -“*las competencias propias ... sólo podrán ser determinadas por Ley*”. De manera previa a esa atribución se exige una evaluación de la conveniencia de implantar “los servicios locales” (sic), generando la duda de si el legislador confunde competencias con servicios o si simplemente distingue la atribución de competencias de la atribución de la prestación de servicios; para reiterar principios de “*descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera*” que aparecen en tantos preceptos, pero sobre todo en el frontispicio inicial de la Ley, en el artículo 2.

Es más, el siguiente apartado que hace el número 4 del artículo 25, insiste en el análisis previo de carácter económico para garantizar la estabilidad financiera de las Administraciones locales. Esa Ley de atribución de competencias deberá atender a los recursos necesarios, así como a su dotación, muestra de uno de los espíritus que guía la reforma: controlar el gasto público, que no haya más gasto en esas Administraciones públicas (la del ámbito del legislador y la local) con esa reordenación de competencias. Y, por último, el apartado 5 exige que la propia Ley “garantice” que

¹¹ Sirva por todas la remisión al artículo de SOSA WAGNER, Francisco “La autonomía local”, publicado en el *Libro Homenaje al Profesor García de Enterría. Estudios sobre la Constitución Española*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 3185 y ss. tomo IV.

no se produce una atribución de simultánea competencia a otra Administración. A pesar de la deficiente redacción que ha sido objeto de algunas críticas¹², cabe interpretar que durante las actuaciones de elaboración de la Ley han de realizarse análisis oportunos que acrediten que esa atribución de competencia propia no se superpone a la actuación de otra Administración.

Porque sabemos que uno de los lugares comunes previos a la reforma era la denuncia de “duplicidades”, lo que se manifestó en la confesada intención del legislador de alcanzar el objetivo de “una Administración, una competencia” y evitar coincidencias y rivalidades entre las actuaciones de varias Administraciones. Y es que se advertían coincidencias en muchas actuaciones públicas. Por ejemplo, en el ámbito de la atención a la inserción laboral, en el alquiler de viviendas, en promover iniciativas empresariales, en el fomento del turismo local... Se competía entre Administraciones en lugar de aunar esfuerzos y recursos para actuar con mejor eficiencia. Volveré sobre este problema infra porque procede ya posar la mirada sobre los ámbitos que esta reforma ha precisado a lo largo de la nueva redacción del artículo 25.2.

La mayoría de las materias que se enuncian guardan una estrecha relación cuando no nítida identidad con las anteriores. Era previsible pues no se pueden ignorar intereses locales en determinados ámbitos¹³.

Muchas expresiones nos recuerdan la melodía anterior. Se mantiene la clásica competencia sobre urbanismo (ahora en la letra a)) que se describe a través de las múltiples facetas que entraña: el planeamiento, la gestión urbanística, la ejecución de la legislación que es lo propio de esta Administración con sus licencias, órdenes de ejecución, declaraciones de ruina, etc., la conservación y rehabilitación -inciso nuevo, pero que estaba también asumido como competencia local por todas las leyes de urbanismo-, así como la promoción de viviendas de protección pública dentro de la

¹² Vid, por ejemplo TOSCANO GIL, Francisco, Las competencias locales, en la obra colectiva coordinada por CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2014, págs. 98 y ss. ISBN 978-847052-674-9.

¹³ Cuando se colocan en columnas paralelas las dos redacciones, la original y la vigente del artículo 25.2 de la Ley, se pueden advertir los cambios. Así lo muestra, por ejemplo, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge” en *La reforma de 2013 del régimen local español que él mismo coordinó*, Madrid, Ed. Fundación democracia y gobierno local, 2014, pág. 141, ISBN 987-84-939146-5-3.

“sostenibilidad financiera”. Novedades por tanto en la redacción y en la insistencia de mantener la estabilidad¹⁴.

Título amplio para el ejercicio de competencias propias es la protección ambiental (letra *b*)), dentro del que se mencionan algunos aspectos básicos como la gestión de residuos o la protección ante la contaminación acústica. La novedad radica en que ahora se acota esa competencia propia al espacio urbano, lo que a mi juicio puede generar problemas. Eso será el ámbito propio del Municipio, sin perjuicio de que la legislación específica, caso de la recogida de basuras, extienda ese servicio a todo el término municipal. La letra *c*) alude con una nueva redacción a los servicios relacionados con el abastecimiento de agua y su consiguiente depuración. También hay una precisión en la letra *d*), al aludir de manera explícita a la infraestructura viaria, que podía sin mayores dificultades acogerse en la redacción anterior de la ordenación urbanística.

Y siguiendo con las similitudes, se mantiene el carácter “propio” de las competencias sobre protección civil e incendios (letra *f*)); ordenación del tráfico y transporte colectivo (letra *g*)); turismo (letra *h*)); ferias y mercados (letra *i*)); actividades funerarias (letra *k*)); fomento del deporte y ocupación del tiempo libre (letra *l*) o programación cultural (letra *m*)).

¿Dónde advertimos novedades?

En la reducción de la anterior competencia sobre servicios sociales porque la vigente redacción de la letra *e*) establece como ámbito de competencias propias la “*evaluación e información de situaciones de necesidad social*”, así como la “*atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”. Y es que muchos servicios

¹⁴ SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, en su trabajo ya citado “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, pág. 149, manifiesta su preocupación por la corrupción que ha generado la actividad urbanística en las Administraciones locales y apunta a que debería sacarse “de raíz” de este ámbito. Sin embargo, como ha señalado SOSA WAGNER, Francisco, en Libros inútiles y libros a considerar, en Blog Espúblico (en línea), 12 de marzo de 2014, disponible en “<http://administracionpublica.com/libros-2/>”, el urbanismo puede quedar en el ámbito local “*sin que ello tenga por qué alimentar el istmo de las fauces de la corrupción*”. Porque, además, ¿es que queda garantizada una actuación impoluta sobre esta actividad con la mera transferencia de responsabilidad a otras Administraciones? A mi juicio, muchas actividades urbanísticas son propias del mundo local, incluso la expresión del diseño del desarrollo urbanístico con su planificación. Pero debe lógicamente exigirse que esas funciones tan trascendentales se desenvuelvan dentro del marco jurídico y sean objeto de suficientes controles.

municipales han abierto sus brazos acogiendo una extensa atención social a huérfanos, minusválidos, ancianos, desempleados; han tratado de parar hemorragias de problemas que desangran familias, han intentado facilitar la integración de inmigrantes, ofreciendo residencias y centros de apoyo a los discapacitados... y un largo etcétera de atenciones. Todo ello muy loable, pero hay que saber que también costoso y no puede recaer tanta responsabilidad sobre esos brazos hasta ahora tan endebles si no se les aporta la suficiente musculatura financiera. Insuficiente es la financiación pública y son escasos los recursos derivados de la tributación local. Una situación paupérrima que se ha acentuado con los desgarros derivados de grave crisis económica.

La beneficencia pública es una tarea capital en nuestra civilización que presume de perseguir un Estado social y democrático¹⁵. Pero avanzar en nuevas conquistas sociales y evitar frustraciones por la inatención de tantas necesidades exige un meditado análisis para administrar mejor los siempre escasos recursos económicos. No extraña que tantas actividades benéficas sean prestadas por almas caritativas.

La contundente intención de evitar el peligroso descenso por la pendiente de un constante endeudamiento municipal, a raíz de lo mucho que exige la atención social, es la causa de esta drástica reducción de la anterior competencia sobre el establecimiento y prestación de servicios sociales. La reforma pretende sólo que como núcleo esencial, como competencia propia, quede esa actividad de evaluación e información.

La disposición transitoria segunda de la Ley de racionalización ha marcado un término para reordenar esos servicios y, sobre todo, garantizar su financiación: el 31 de diciembre de este año 2015. Es cierto que bajo la esperanza de que se satisfaga la reforma de la financiación autonómica y local. En todo caso, con las aspiraciones que siempre se tienen en un nuevo año, la prestación de esos servicios sociales deberá haber sido evaluada e implantada por la Comunidad autónoma que ya, consciente de su coste, podrá acordar su ejercicio delegado por algunas Administraciones locales. Si falta esa actuación responsable de las autoridades autonómicas, la Ley prevé que las Administraciones locales mantengan esas prestaciones garantizando su financiación mediante la aplicación de retenciones en las transferencias que les correspondan.

¹⁵ Sobre sus antecedentes resulta bien enriquecedora la lectura de la obra de POSADA HERRERA, JOSÉ, Estudios sobre la beneficencia pública, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1995, ISBN 978-84-7468-881-8.

De ahí que la mayoría de los Ayuntamientos traten de mantener sus servicios sociales de ayudas a los domicilios, de teleasistencia, de coordinar la generosidad de muchos voluntarios o impulsar la gestión por empresas y profesionales en estos sectores, de acoger las necesidades de colectivos más vulnerables, de prevenir las situaciones de riesgo de exclusión, de ayudar a la cobertura de necesidades básicas, de ampliar las residencias de ancianos y otros centros de atención especial a personas con discapacidad, en fin, tantas otras actividades que se advierten en esa proximidad local con las situaciones de emergencia...¹⁶.

¹⁶ El impacto que causó inicialmente la reforma, al desaparecer un título competencias suficiente para prestar tales servicios sociales, se trató de aplacar con una “nota explicativa de la aplicación de la Ley” difundida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas a través de su página web. También algunas Comunidades autónomas fijaron sus interpretaciones sobre la nueva distribución de competencias y, sobre todo, cómo seguir atendiendo tantas necesidades sociales sin verse paralizadas por estas cuestiones organizativas y burocráticas. Por ejemplo, en Castilla-La Mancha, se aprobó un breve Decreto para acomodar los convenios suscritos y la financiación de la prestación de los servicios sociales (Decreto de 27 de febrero de 2014). El Gobierno del País Vasco, mediante otro sencillo instrumento jurídico, como es una circular interpretativa, ha manifestado sus dudas sobre la constitucionalidad de la reforma para insistir en que la prestación de esos servicios seguirá exactamente igual que antes de la publicación de la nueva Ley estatal (circular de 11 de marzo, que se publicó en el Boletín oficial vasco el 21 del mismo mes). Una inicial solemnidad presentó la Comunidad autónoma de Castilla y León al publicar un Decreto-Ley de 27 de marzo, para subrayar la urgencia de atender a los problemas generados por la reforma estatal y, así, en el aspecto que ahora me interesa, establecer que seguirán siendo prestados en los mismos términos que se venían haciendo, con independencia de la reforma. Solemnidad que decayó porque a los pocos días -el 1 de abril- se incurrió de nuevo en la moda de publicar una circular interpretativa en la que, tras recordar la previsión de la disposición transitoria de la reforma estatal, esto es que a finales del 2015 la titularidad de los servicios sociales será autonómica, se señala que, por ello, los Ayuntamientos dejarán de prestar muchos servicios sociales “llegado el momento”. Junto a esta imprecisión, sí atiende esta circular a la necesidad de que se establezcan garantías financieras en los convenios suscritos con los Ayuntamientos para asegurar el adecuado funcionamiento de las competencias delegadas. Y así otras Comunidades autónomas como Galicia cuya disposición adicional cuarta de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo establece que “en tanto no se den las condiciones previstas para su traspaso en la normativa básica y, en particular, el establecimiento del nuevo sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales previsto en la misma”; similares términos se pueden leer en la normativa de Baleares (art 6 del Decreto-Ley 2/2014, de 21 de noviembre) o de la Región de Murcia (art 6 del Decreto Ley 1/2014, de 27 de junio). Únicamente Madrid en la disposición adicional primera de su Ley 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local a la reforma, ha previsto que mediante Decreto el Gobierno autonómico pueda acordar “con anterioridad a lo que disponga el sistema de financiación autonómica y local, “ la asunción de la prestación de servicios por razones de ahorro y eficiencia y previo acuerdo con las

Otra supresión del listado original de competencias es la desaparición de los “servicios de inspección sanitaria” que ha quedado en el ámbito de la responsabilidad autonómica según ha establecido la disposición transitoria tercera de la Ley de racionalización. Y, relacionado con ello, también se ha suprimido como competencia propia la mención a la defensa de los consumidores y usuarios, característica de tantos Ayuntamientos, y que siguen reconociendo las legislaciones de protección de los consumidores.

No obstante, hay que saber, que esta atribución de los servicios sanitarios está sometida a una situación de transitoriedad durante cinco años, en los términos establecidos en las disposiciones transitorias primera y tercera de la Ley de reforma de 2013.

La primera se refiere a los servicios sanitarios, siempre costosos y de ahí que se anude su reestructuración a la ordenación que realice la Comunidad autónoma y la reforma del sistema de financiación. Quizá porque el cumplimiento de estas condiciones sea “complejo”, de manera especial en lo que atañe a conseguir un sistema de financiación local suficiente, establece esta misma disposición transitoria primera una progresiva cesión de tales servicios durante cinco años. Cesión que se realizará atendiendo de manera matemática a la proporción resultante, esto es, un 20%. Cada año deberá ir asumiendo la Comunidad ese porcentaje, salvo que acuerde la delegación de competencias. Tanto si no se asumen esos servicios por la Administración autonómica como si delega su prestación, la reforma trata de garantizar la mínima financiación de los mismos a través de un mecanismo que se repite en muchos apartados, a saber: *“se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación”*.

En la tercera disposición transitoria, se atiende a los servicios de inspección y control sanitario de los mataderos, de las industrias alimentarias, así como bebidas. En este caso la previsión es más contundente. En seis meses desde la entrada en vigor de la Ley de reforma debían las Comunidades autónomas asumir la responsabilidad de esas actividades.

Otro ámbito dónde se han encogido esas competencias propias es en la actividad de enseñanza. De las varias manifestaciones que proyectaba la redacción originaria de la Ley de régimen local, ha desaparecido la participación en la programación de la enseñanza, en la cooperación para la creación y construcción de centros, así como la intervención en los órganos de gestión (letra n) del art. 25.2). Quedan ahora como

Administraciones locales. Un Decreto que incluirá el coste anual del servicio, los compromisos y fórmulas de compensación entre las Administraciones.

competencias propias: participar en la vigilancia de la escolaridad obligatoria, cooperar para la obtención de solares y, lógicamente, conservar los edificios locales que acojan servicios de educación. En todo caso, la disposición adicional quinta anuncia la asunción de titularidad de esas competencias a favor de las Administraciones autonómicas a través de las reformas que se realicen en las leyes de financiación autonómica y la de haciendas locales, que ordenarán el traspaso de medios y servicios.

Junto a esa incertidumbre generada por el anuncio de reformas, otros problemas existen tras la nueva regulación de las competencias educativas. Destaco ahora uno: las relaciones con la UNED, la Universidad nacional de educación a distancia.

Se había anudado el pasado cambio de año a la pérdida de eficacia de los convenios suscritos por los Ayuntamientos que no se hubieran ajustado a las nuevas previsiones de la reforma local (disposición adicional novena). Una única excepción se salvaba por el momento de esa disposición que, como contundente guillotina, pretendía cortar de manera concluyente tanto acuerdo sobre distribución y delegación de competencias que era práctica suscribir sin que en ninguno de sus renglones se anotaran las cuantías o ayudas para facilitar la financiación en la prestación de esos servicios municipales. Causa en parte, como sabemos, del incremento de las colosales deudas de algunos Ayuntamientos.

Esa disposición adicional novena admitía una excepción, a saber: el posible mantenimiento de los convenios para el funcionamiento de los centros asociados de la UNED porque se establecía un nuevo plazo, suficientemente largo para la adaptación, finales de 2016. No obstante, su redacción parece impedir que la financiación local se extienda a los gastos generados por los nuevos alumnos. Lo que genera problemas y, por ello, quiero realizar algunos comentarios¹⁷.

En principio, tal medida podría tener cierta lógica. Si la piedra de la reforma se lanzó con la honda de la idea de controlar el gasto público, de tratar de contener la gestión municipal previendo que los Ayuntamientos no asumieran delegaciones de

¹⁷ Copio el texto de la ley con el fin de tenerlo presente, pues tras su lectura se abren algunos interrogantes sobre su interpretación: “*La adaptación a las previsiones de esta Ley de los instrumentos de cooperación suscritos por las Entidades Locales para el funcionamiento de Centros Asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia deberá realizarse en el plazo de tres años desde su entrada en vigor. Durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación, la financiación de las Administraciones locales a los centros asociados no se extenderá a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley*”.

competencias ni la prestación de otros servicios sin contar con una hacienda mínimamente saneada..., ese último inciso parece dirigirse a establecer un límite a la tentación de los responsables municipales. Que no utilicen las nuevas matriculaciones anhelantes de formación académica, que se prolongan lógicamente durante años, como excusa para justificar la conveniencia de dilatar la eficacia de los convenios que deben ser adaptados. Y, con ello, llegar a frustrar la reforma.

Sin embargo, esa *ratio inicial* no puede interpretarse de tal manera que obstaculice durante este periodo transitorio la financiación de los centros asociados de la UNED. Es decir, siguiendo con la imagen, con la honda del control de gasto puede golpearse dramáticamente el apoyo a la labor que realizan los Centros asociados de la UNED.

Es probable que muchos Ayuntamientos no faciliten una subvención al Centro asociado atendiendo al número de alumnos. En este caso, una interpretación literal de la disposición citada genera conflictos, ya que pudiera conducir a la necesidad de introducir precisos instrumentos con el fin de advertir si existen otros costes distintos en el Centro con las nuevas matrículas. Por ejemplo, sería algo disparatado que, para determinar esos costes, se organizaran grupos u horarios distintos separando a los antiguos y nuevos alumnos. Ello originaría mayores dificultades en el funcionamiento del centro e incrementaría artificialmente los costes.

Los nuevos alumnos de las enseñanzas ya programadas pueden no generar ningún gasto extra si se gestionan bien los recursos universitarios porque, por ejemplo, los tutores imparten la docencia de manera conjunta. Lo mismo ocurre con las actividades académicas. Y es que la mayoría de los costes de mantenimiento de la actividad académica son independientes de la existencia de nuevos alumnos porque los grados o másteres ya estarán programados.

Únicamente la pretensión de ofrecer una titulación hasta ahora no facilitada en ese Centro asociado podría acomodarse a la previsión de la disposición citada.

El principio jurídico de eficacia impone encontrar una interpretación adecuada y conforme con la coherencia y sentido del Ordenamiento en su conjunto. Lo relevante de esa disposición es conseguir que los Ayuntamientos no aumenten sus gastos, pero todo lo que se mantenga en el marco de las transferencias que ya se estaban realizando, debe seguir siendo respetado. Resultaría absurdo -además de decepcionante para un servicio público y más para una Universidad- que se limitara la matrícula de alumnos porque ello podría poner en riesgo la financiación municipal. Si

esos alumnos se integran en los cursos existentes y, por ello, no generan nuevos costes, no deben ponerse obstáculos a la ayuda pública¹⁸.

También entre las novedades que nos ofrece ahora la vigente redacción del artículo 25.2 de la Ley de régimen local está el reconocimiento como competencia propia de la promoción de la participación en el uso de las nuevas tecnologías y las comunicaciones. Una actividad de fomento en la que, a mi juicio, los Municipios pueden jugar un papel relevante en esta nueva época histórica que vivimos caracterizada por la interconexión, por la atención al conocimiento y a la información. Es cierto que, como en tantas ocasiones, se ha salpimentado la descripción de esta competencia con los adverbios modales de ser todo uso “eficiente y sostenible”.

Otra consideración deriva de los cambios de redacción durante la tramitación parlamentaria. En las primeras deliberaciones en el Congreso de los Diputados se había incorporado un último apartado a este artículo que atendía a la posible atribución de competencias distintas por las Comunidades autónomas. Esta previsión desapareció en el trayecto de discusión del Senado. Supresión que en modo alguno debe interpretarse, a pesar de algunas dudas suscitadas, como una limitación de Comunidades autónomas, porque podrán seguir atribuyendo funciones a las Administraciones locales en el ámbito de sus competencias¹⁹. La Constitución española al mencionar como responsabilidad local “*la gestión de sus respectivos intereses*” hace que sean los legisladores competentes, el estatal y el autonómico dependiendo del marco de sus competencias, quienes precisen cuáles son los intereses locales propios. Del mismo modo la Carta europea de autonomía local reconoce la capacidad de gestionar una parte importante de asuntos propios y el Tribunal Constitucional ha insistido en la necesidad de respetar un “núcleo esencial” para el ejercicio de competencias con autonomía (entre otras, la sentencia 214/1989, de 21 de diciembre). Por lo tanto, no sólo el legislador estatal en la Ley básica enuncia los ámbitos dónde ha de reconocerse alguna competencia propia municipal. También los legisladores autonómicos pueden calificar como propias otras competencias no enunciadas en ese listado. Lo que en modo alguno puede hacer el legislador

¹⁸ Un análisis completo sobre las relaciones entre los Ayuntamientos y la UNED realiza PALOMAR OLMEDA, Alberto, Los efectos colaterales de la reforma local: la incertidumbre sobre los centros asociados de la UNED, en Cuadernos de Derecho Local, octubre 2014, núm. 36, págs. 70 y ss, ISSN 1696-0955.

¹⁹ El Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, recoge en un anexo ejemplo de competencias propias que la legislación autonómica ha reconocido a los Concejos y que se mantienen.

autonómico es reducir ese listado, negar un mínimo signo de responsabilidad en esos sectores.

Hasta aquí la relación que contiene la Ley de régimen local de competencias propias. ¿Qué primeras conclusiones podemos extraer? Por un lado, que las novedades se concentran en tratar de podar la extensión de costosos servicios como los sociales, sanitarios, educativos. Por otro, que se han introducido algunas precisiones en la redacción lo que, en lugar de interpretarse como una reducción de competencias municipales, puede facilitar la protección de ese ámbito propio de actuación que necesariamente deben ser respetado por el legislador.

Introducir más concreción en las funciones locales no es fácil. Frente a las críticas que se han formulado a este sistema de reparto, considero que el esquema derivado de la Constitución española no favorece que una Ley básica de régimen local avance más en ese sentido. Es muy dispar la situación de los Municipios españoles, con población y territorio tan variopinto. Por ello conviene que sea el legislador competente, el que en cada caso advierta los intereses específicamente locales a preservar²⁰.

III

En este ámbito de lo propio resulta indispensable atender también a los servicios municipales obligatorios. Representan un núcleo esencial de lo que ha de garantizar todo Ayuntamiento a sus vecinos. Desde las primeras precisiones en la normativa del siglo XIX, pasando por el Estatuto de Calvo Sotelo, la Ley de 1955 hasta la redacción originaria de la Ley de régimen local se han señalado unos servicios que los Ayuntamientos debían prestar y los vecinos estaban legitimados a exigir.

También el legislador de 2013 ha incidido en la regulación de esos servicios obligatorios. En algunos aspectos, para mantener la coherencia con la reducción de algunas competencias propias. Así, la eliminación relativa al servicio de control de alimentos y bebidas que con anterioridad se exigía a todos los Ayuntamientos con

²⁰ Me separo en este sentido de la propuesta que formula Juan SANTAMARÍA PASTOR en su artículo ya citado “El régimen de las competencias locales y el dilema de la esfinge” (pág. 146) para quien debería partirse de una lista cerrada de competencias, analíticamente descrita. Eso lo podrá hacer la legislación autonómica, pero siempre teniendo en cuenta las diversas situaciones de los Municipios. A mi entender, aunque la redacción del artículo 25 pueda atribuirse cierta “indefinición” en la delimitación del marco de competencias, creo que es complejo precisar las específicas o concretas atribuciones. La remisión a la legislación específica permite la acomodación a la situación municipal, así como la innovación normativa.

independencia de su población; o la prestación de servicios sociales que se ha sustituido por la necesaria evaluación e información de las situaciones de necesidad social y la atención inmediata ante riesgos de exclusión; en fin, el discutido adelgazamiento de la competencia de protección del ambiente en los Municipios de más de cincuenta mil habitantes al entorno urbano.

La nueva redacción del precepto ha desalojado la facultad de dispensa que con anterioridad se regulaba. Recordemos: se permitía que el Ayuntamiento se excusase de la prestación de un servicio cuando le resultara difícil su cumplimiento. La reforma trata de garantizar la efectiva prestación y para ello ha atribuido a las Diputaciones provinciales un papel de garante esencial. Pero lo ha hecho de un modo que ha abierto grandes signos de interrogación y puede generar problemas.

Me refiero a la nueva redacción del apartado segundo del artículo 26 que se refiere a la atribución a las Diputaciones provinciales "o entidad equivalente" -entiendo que la Administración autonómica en la mayoría de las Comunidades uniprovinciales, salvo en las Islas donde serán los Cabildos y Consejos insulares las Administraciones competentes-. Pues bien, con relación a todos los Municipios de menos de veinte mil habitantes, se establece que la prestación de básicos servicios obligatorios (recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento y tratamiento de las aguas, alumbrado público...) serán coordinados por esa Administración provincial o "equivalente".

El legislador ha cimentado esas facultades de coordinación en la necesidad de reducir el coste de la prestación de los servicios, considerando que resultaría más económico y eficiente que la prestación atendiera a mayor número de vecinos. Una coordinación, y sigo recordando la previsión vigente, que deberá salvar unos trámites procedimentales ante el Ministerio y la Comunidad autónoma; y que puede conducir a la prestación directa por la Diputación del servicio o en la imposición de otra fórmula de gestión. Este es un punto neurálgico de la reforma porque, a mi juicio, afecta a la autonomía local. Es cierto que la Ley ha previsto la necesidad de que se cuente con el previo consentimiento municipal y que, además, puede quedar excluida esa imposición provincial, porque en el mismo apartado admite que el Municipio puede preferir gestionar individualmente ese servicio para lo que deberá acreditar que le supone un coste efectivo menor; o puede asociarse con otras localidades a través de una Mancomunidad. Previsiones ambas que atenúan la lesión a la autonomía local. En todo caso, me resulta problemático compaginar esta regulación con el principio democrático que, como sabemos, es la base de la autonomía local. El coste de la prestación de los servicios es un asunto relevante, pero no puede estar por encima, como primer parámetro prioritario y determinante, el criterio de la eficiencia sobre el principio democrático que sustenta la Administración municipal.

La Ley de haciendas locales había establecido ya varias previsiones que hacían atender al coste de los servicios para fijar los tributos, así como su atención para controlar el gasto público²¹. Con la reforma se ha introducido la obligación a todos los Ayuntamientos de su cálculo antes del primer día de noviembre de cada año y su correspondiente remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas para su difusión. Un cálculo que deberá atender a los costes directos de personal, bienes, inversiones, así como a la repercusión de otros gastos indirectos teniendo en cuenta las precisiones exigidas derivadas de la normativa presupuestaria y de contabilidad pública (arts. 116 ter de la LRL y Orden 2075/2014, de 6 de noviembre)²².

La publicación sigue la tendencia de facilitar información de la actuación de las Administraciones públicas. Permitirá su comparación, la posible asistencia provincial o la incorporación de criterios en los planes y subvenciones para su contención.

En todo caso, recuerdo que esa regulación ha originado cierta conmoción. Supone una clara preferencia del legislador hacia el fortalecimiento de las Diputaciones provinciales frente a otras fórmulas asociativas, caso de las Mancomunidades, y sobre todo, porque como ya he señalado esa coordinación puede llegar a afectar a la garantía institucional de la autonomía local²³.

²¹ Por ejemplo, en los artículos 211 o 221 del Texto refundido de 1988. Vid. su comentario en la obra dirigida por DOMINGO ZABALLOS, Manuel, Comentarios a la Ley de haciendas locales, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, ISBN 978-84-470-4525-9; así como las consideraciones de VALENZUELA VILLARRUBIA, Isidro en su artículo “Financiación de los servicios públicos locales” en el libro coordinado por CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, La reforma del régimen jurídico de la Administración local, Ed. La Ley, Madrid, 2014, ISBN 978-84-7052-674-9, págs. 121 y ss.

²² La idea inicial del Anteproyecto de reforma era cuantificar un coste “estándar” de los servicios públicos, lo que fue contestado y condujo a desechar esa idea y sustituirla por la del coste “efectivo”. Entre otras consideraciones críticas puede verse el Informe de la Comisión Nacional de Competencia de 13 de marzo de 2013. Con carácter excepcional la difusión del coste de los servicios municipales del año 2013 se ha realizado por el Ministerio. Puede consultarse en su página:

<http://www.minhap.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/OVEELL/Paginas/CosteServicios.aspx>

²³ Con relación al texto inicial del Anteproyecto de reforma, el Consejo de Estado había advertido que la atención preferente a un precio de coste “estándar” que conducía a la pérdida del ejercicio de un servicio obligatorio podría considerarse un debilitamiento de la autonomía local (Dictamen 567/2013, de 26 de junio). Sobre este Dictamen, vid. FUERTES LÓPEZ, Javier,

IV

Procede ahora abrir la puerta de otro ámbito relevante campo de competencias locales, las delegadas.

La nueva redacción del artículo 27 ha incorporado varias precisiones al régimen general conocido de la delegación. Veamos algunas.

Podrán delegar competencias sólo el Estado y las Comunidades autónomas. Se ha suprimido la posibilidad anteriormente admitida de la delegación por otras entidades. Resulta razonable. Si se ha aislado una función pública para que sea realizada mediante delegación por otra Administración, no parece adecuado que tras esa operación haya un juego de traslado de responsabilidades. En otras palabras: se impide que tras la creación de una comarca o mancomunidad estas Administraciones deleguen competencias en el Ayuntamiento. Recuérdese que en el ámbito interno de una Administración siempre ha existido esa limitación de subdelegación.

Muchas son las actividades o funciones que podrán ser objeto de delegación. En el apartado 3 del artículo 27 se recoge una larga lista de ejemplos, advirtiéndose que esas competencias también se han podido atribuir como propias. La lectura nos recordará dónde han estado los conflictos en la redacción final de la distribución de competencias porque se trata de los asuntos que han suscitado problemas: los servicios sociales, la educación, la atención sanitaria, etc...

Las diferencias en el régimen jurídico a la hora de calificar el traslado de la responsabilidad como "propia" o "delegada" son importantes. Hemos visto que la atribución como propia ha de realizarse mediante una Ley, mientras que en la delegación podrá promoverse a través de otros instrumentos jurídicos como una disposición general o un acuerdo. Además, como es fácil advertir, son muy distintas las facultades de tutela y supervisión que puede desarrollar el delegante sobre la actuación del Ayuntamiento. Las competencias propias se ejercen con autonomía y bajo la exclusiva responsabilidad municipal; mientras el apartado cuarto del artículo 27 mantiene con mínimos retoques los poderes del delegante: dirección y control de servicios; emisión de instrucciones técnicas de carácter general; solicitud de

"Resumen del Dictamen del Consejo de Estado sobre el conflicto en defensa de la autonomía local en relación la Reforma Local" Revista de Estudios Locales, CUNAL, Id 2647.

información; envío de comisionados, exigir subsanación de deficiencias... lo que puede llegar, incluso, a la revocación de la delegación²⁴.

La nueva regulación ha incorporado algunas precisiones para admitir la validez del acuerdo de delegación. En primer lugar, con relación a su justificación. Si la redacción originaria desvelaba que la delegación debía perseguir una mejora de la gestión pública y mayor participación ciudadana, ahora las razones de la delegación se anudan a lo que canta el estribillo de toda la reforma: "eliminar duplicidades" y ser acorde con la normativa de estabilidad presupuestaria. De ahí que en la memoria que se redacte la Administración delegante esté obligada a explicitar el impacto en el gasto público que, además, nunca podrá incrementar el gasto hasta entonces generado.

En segundo lugar, con relación a la necesidad de garantizar la financiación, cosa que ya se recogía en la redacción originaria, el texto vigente anuda la falta de dotación presupuestaria a la nulidad radical del acuerdo de delegación. Consecuencia que debe matizarse si la delegación está incluida en un texto legal. En ese caso, originará la posible renuncia del Ayuntamiento. En tercer lugar, supone igualmente una novedad que la delegación deberá mantenerse durante un plazo de, al menos, cinco años. Puede parecer un periodo largo de tiempo, pero para el establecimiento de una tarea administrativa garantiza una mínima estabilidad, lo que resulta imprescindible para nutrir cierta seguridad jurídica.

En cuarto lugar, también se deben especificar las causas de revocación y renuncia entre las que deben incluirse las relacionadas con la financiación de esas actuaciones: si se cumplen de manera adecuada las obligaciones de la Administración delegante; si su asunción está poniendo en riesgo la estabilidad presupuestaria o el cumplimiento de las competencias propias, etc. Tan consciente es la preocupación por garantizar que se aseguren los recursos económicos necesarios, que la Ley ha previsto que se adopte un acuerdo de compensación automática por parte del Ayuntamiento ante incumplimientos de financiación autonómica. Encontramos esta previsión en el nuevo artículo 57 bis para regular las garantías de pago en el ejercicio de competencias delegadas. En resumen, se exige la inclusión en el acuerdo de delegación de una

²⁴ Apunta TOSCANO GIL, Francisco, en su trabajo ya citado "Las competencias municipales" (pág. 107) que la supresión de la referencia a que la delegación se ejercerá también conforme a la regulación que pueda aprobar el Ayuntamiento (recogida in fine en el apartado cuarto del art.27) no parece respetuosa con la Carta de autonomía local porque se suprime la capacidad de autoorganización. Disiento de esta opinión porque la supresión de esa mención. La lectura de la actual redacción el ese apartado -que ahora hace el número ocho- sólo implica que la delegación ha de enmarcarse en la legislación estatal o autonómica, pero no que dentro de ese marco no se ejerzan con autonomía los poderes municipales.

cláusula mediante la que se autoriza a la Administración general del Estado a realizar retenciones en las transferencias que le correspondería a la Comunidad autónoma incumplidora²⁵.

En quinto lugar, si se realiza la delegación a varios Ayuntamientos de la misma provincia, se exige que los criterios establecidos sean homogéneos. Mínima igualdad ante situaciones semejantes con el fin de evitar decisiones arbitrarias o desviaciones de poder derivadas de impulsos sectarios.

En sexto lugar, ha desaparecido la necesidad de que la Administración del Estado consulte a la Administración autonómica de manera previa al ejercicio de la delegación, manteniéndose ya en todo caso la necesaria aceptación del Ayuntamiento.

En conclusión, la nueva redacción persigue algo así como girar las tuercas y apretar el régimen conocido con las precisiones señaladas con el fin de cerrar las vías de agua de la hacienda municipal que habían abierto los golpes de tantos generosos acuerdos de delegación faltos de una mínima asistencia económica y que pusieron en riesgo la estabilidad de tantas Administraciones, a punto de hundirse en un mar de deudas.

V

Considerada ya la nueva regulación de las competencias propias y delegadas, procede analizar el margen que mantienen los Ayuntamientos para prestar otros servicios públicos o ejercer otras competencias distintas de las mencionadas en los artículos 25 y 27 de la Ley de régimen local.

Recordemos que una de las obsesivas polémicas que impulsaba la discusión sobre la reforma fue la paupérrima situación de las arcas municipales que se achacaba al ejercicio de competencias que no estaban siempre engarzadas en claros títulos jurídicos. Se insistía en que los Ayuntamientos atendían muchas competencias “impropias”, queriendo señalar con esta expresión tan “impropia” que no se trataba de los básicos asuntos “propios” municipales, sino que surgían como ampliación voluntaria de sucesivas autoridades locales. Hizo fortuna ese adjetivo a pesar de

²⁵ MEDINA GUERRERO, Manuel, en su trabajo “Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local” incluido en la obra colectiva Reforma de la Ley de régimen local, Sevilla, Fundación Centro de Estudios andaluces, 2013, ISBN

978-84-941813-1-3, pág. 39, critica esta previsión al entender que afecta de manera desproporcionada a la autonomía presupuestaria autonómica y que se trata, además, de materia reservada a una Ley orgánica, cosa que no comparto en todos sus términos.

encerrar un contrasentido y de las explicaciones doctrinales que diferenciaban las situaciones en el ejercicio de estas otras competencias municipales²⁶.

De ahí que el debate legislativo tratara de podar las facultades derivadas de la redacción del artículo 25 al atender a la competencia general de los Ayuntamientos. Lo hemos visto supra, cómo ahora ese artículo menciona las posibles atribuciones de competencia pero siempre dentro de los ámbitos recogidos en ese precepto.

Sin embargo, a pesar de tantas concreciones, no ha podido el legislador evitar que el Ayuntamiento pueda aspirar ciertos aires de anhelo de actuación. Porque las circunstancias y los tiempos pueden presentar nuevas necesidades vecinales, otros intereses no atendidos por las restantes Administraciones públicas. Porque no puede paralizarse el palpito del sentir local. Por ello, es por lo que hay que reconocer esa capacidad municipal para ejercer otras competencias.

El legislador ha tenido que admitir que las Administraciones locales pueden ejercer otras competencias distintas a las específicamente reconocidas por la Ley o mediante delegación. “Otras”, porque se presentan con carácter residual, como competencias “distintas” a las propias o a las delegadas, pero que, a mi juicio, suponen el redescubrimiento de nuevas competencias “propias” porque se enraízan en un interés local y cuyo ejercicio se desenvolverá con autonomía, esto es, bajo su responsabilidad. Me separo con ello de la consideración de que se trata de un *tertium genus*, porque es algo que hunde su justificación en la existencia de un interés local. Cosa distinta es que no se trate de una competencia “propia” ya delimitada por la legislación estatal o autonómica. Pero también la redacción original de la Ley básica nos enseñó a diferenciar subcategorías de competencias propias.

¿Qué es lo que ha mudado tras la Ley de 2013? Que ahora para que el Ayuntamiento asuma nuevas responsabilidades debe superar varios obstáculos levantados para garantizar que no se frustren los pretendidos objetivos de la reforma. Por otro lado, prevenir los riesgos económicos, que se mantenga el control para una adecuada administración económica de la entidad local, la llamada “sostenibilidad financiera”, así como el cumplimiento al régimen de estabilidad presupuestaria. Por otro lado, que esa

²⁶ Vid. GALÁN GALÁN, Alfredo, “Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales” en la obra colectiva dirigida por COSCULLUELA, Luis y MEDINA Luis, Crisis económica y reforma del régimen local, cit., págs. 329 y ss. El Dictamen del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto de Ley de reforma apuntó que ese “*tertium genus*” era inapropiado y que debía buscarse otra denominación, como competencias “atribuidas”, cosa que no respondería al régimen que se buscaba de control ante la iniciativa local, o “distintas”, que fue la opción que se adoptó.

asunción de competencias, que esa prestación de servicio público -que es a lo que se refiere la Ley- no se esté satisfaciendo ya por otra Administración. Que no concurren al mismo tiempo, de manera simultánea, dos actuaciones administrativas porque ese riesgo de "duplicidad" ha sido, como sabemos, una de las situaciones que se quería desterrar.

Y para impedir esas situaciones vitandas de duplicidad, simultaneidad o concurrencia, la Administración local deberá superar varios obstáculos de carácter financiero, material y formal:

Primero, de carácter financiero: que cuente con recursos económicos suficientes para asumir esa responsabilidad. Las nuevas cargas no pueden poner en riesgo el cumplimiento de los límites de déficit público, de estabilidad presupuestaria, por lo que la nueva competencia o servicio sólo deberá afrontarse cuando el resto de responsabilidades municipales estén cubiertas de manera mínimamente satisfactoria²⁷.

Es cierto que en el ejercicio de algunas competencias -se advierte mejor al considerar la prestación de muchos servicios públicos-, es posible incrementar su calidad, su frecuencia u otras condiciones... Pero mantener los términos de una prestación sin mejorarla y abrir la puerta para salir al campo de la prestación de otro servicio no identificado por los legisladores es una decisión amparada, a mi entender, por la discrecionalidad de la Administración prestadora. Satisfaciendo mínimamente los servicios establecidos, podrá la autoridad municipal acometer esa nueva responsabilidad. En todo caso, esta previsión constituye una medida sana de prudencia con el fin de garantizar un comportamiento sensato ante tanto ejemplo vivido de instalación de nuevos servicios sin que otras necesidades básicas de los vecinos estuvieran mínimamente resueltas²⁸.

Esta contención económica ha llevado a preguntar si no se ha producido una "mutación constitucional", si no se ha afectado a la esencia de la autonomía local, al entender que no puede invocarse la estabilidad presupuestaria como un título de

²⁷ La Exposición de Motivos insiste en esta idea: "*las entidades locales no deben volver a asumir competencias ... para las que no cuenten con la financiación adecuada*".

²⁸ En los trabajos preparatorios y en el anteproyecto se aludía a que no se pusiera en riesgo las competencias propias. La redacción vigente atiende a mantener la estabilidad financiera en el conjunto de la actividad municipal.

atribución de competencias²⁹. No es directamente un título de atribución de competencias, pero sí constituye una limitación al ejercicio de competencias, que encuentra suficiente apoyo en la competencia exclusiva del Estado para atender a la "Hacienda general y la Deuda del Estado" (regla 14 del art. 149.1 CE). De ahí que mi opinión sea más cauta. La actuación de los poderes públicos, por muy poderosos que éstos se sientan, siempre ha de estar enmarcada en un orden jurídico, en el que no ha de estar desahuciada la razonabilidad o sensatez, incluyendo la gestión económica de los recursos públicos. No parece juicioso afrontar nuevas actuaciones sin medios suficientes, sin una planificación adecuada, sin tener en cuenta los riesgos de las inversiones... No se puede pretender la luna. Para afrontar nuevos servicios habrá que contar con recursos, que deriven de los tributos que satisfagan los vecinos o de una contenida financiación... pero no se pueden anunciar a los vecinos un entorno de ensueño.

Segundo, de carácter material: se impide ese salto al escenario del término municipal cuando ya otra Administración esté interpretando ese papel. Es decir, en principio, la actuación municipal ha de ser original e inédita. Lo venimos advirtiendo en todo el discurso: uno de los estandartes de la reforma ha sido la lucha contra las llamadas "duplicidades", entendiendo que esa concurrencia de actuaciones públicas, que entraban en competencia, suponían un derroche de recursos económicos, una administración que no podía calificarse de "eficiente" al sobreponerse sobre otras actuaciones públicas³⁰.

Es cierto que durante años advertimos una solapada competencia incomprensible entre autoridades que querían interpretar el mismo papel en el escenario y que, si se me permite la licencia, trataban de entonar el mismo aria al amparo de convenios y promesas de los actores autonómicos, pero sin el timbre suficiente de una financiación. En ocasiones entonaban bien su papel, en otras se disputaban sin disimulo el escenario, hay quien se le quebró la voz... Por ello resultaba conveniente saber cuál es el papel de cada Administración, la que debe en cada caso actuar y

²⁹ FONT, Tomás y GALÁN, Alfredo, "La reordenación de las competencias municipales ¿una mutación constitucional?" en Anuario de Gobierno local 2013, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, ISSN 2013-4924, pág. 20

³⁰ El Consejo de Estado criticó en el Informe que emitió con relación al proyecto de reforma el abuso de este vocablo porque lo consideraba un término "vago e impreciso, sin contenido jurídicamente delimitado" y que producía en el texto una cierta inseguridad jurídica al estar desprovisto de criterios que asentaran su concreto significado, lo que realmente supuso un cambio de redacción del proyecto, de tal modo que son pocas las ocasiones en las que el texto final de la Ley de 2013 lo utiliza.

cómo se financiaban algunos servicios. Así: actuaciones relacionadas con “el fomento del turismo”, agencias públicas de alquiler de viviendas, actuaciones dirigidas a facilitar la inserción laboral, la búsqueda de empleos, aquellas otras que tratan de impulsar iniciativas empresariales, entre otras, debían ser objeto de clarificación. Situaciones de claro solapamiento que convenía evitar máxime cuando los recursos económicos siempre son escasos ante tantas necesidades o utilidades públicas.

De ahí que ahora se exija ser consciente de esa “originalidad” y de que no se producirá ninguna pugna por ocupar el mismo espacio ni interpretar idéntica aria.

En todo caso, hay que precisar tales situaciones porque la coexistencia de varios poderes públicos genera concurrencias. Desde la aprobación de la Constitución española lo venimos explicando en las Facultades de Derecho y se analiza en las sentencias judiciales: la existencia de varios poderes origina situaciones de competencias concurrentes, con sus múltiples variables de ejercicio compartido, alternativo, indistinto, etc..., máxime cuando los títulos jurídicos de atribución de competencias no son nítidos trozos de una tarta de poder y cuando algunos tienen una considerable fuerza expansiva (¿es necesario invocar el amplio campo de la protección de los consumidores, de la protección del ambiente y otros similares?). Que se haya puesto el dedo acusador sobre algunas situaciones y hayan de corregirse está motivado por los alegres abusos que hemos vivido y por la agudeza de la crisis económica.

Los intentos de reorganización son elogiados. Es necesario un riguroso análisis de cuándo se produce realmente una “duplicidad” indeseable por la concurrencia innecesaria de actuaciones públicas que derrocha recursos. Esto es, recordando lo que algunos autores o las pautas de análisis contables, deben diferenciarse las situaciones de clara duplicación porque varias Administraciones están realizando al mismo tiempo, en el mismo territorio y dirigiéndose a los mismos ciudadanos idénticas actividades, de aquellas ocasiones en que coinciden o se superponen actuaciones similares, objetivos que tangencialmente coinciden, programas o estrategias que tienen fines diversos pero en cuyo desarrollo puede coincidir en el trayecto³¹.

Además de la preocupación por la concurrencia de actuaciones entre las Administraciones públicas, la reforma también ha incidido en una posible competencia

³¹ Vid. por ejemplo FONT Tomás y GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales...” cit, pág. 30. También ARIAS, Antonio, recoge un buen resumen del Informe de la Government Accountability Office estadounidense (GAO) en el que analizan las situaciones de fragmentación, duplicación y superposición de competencias públicas. Vid. <http://fiscalizacion.es/2014/01/17/duplicado/>

con la iniciativa empresarial y así en la Exposición de Motivos anunciaba que entre los objetivos se destacaba "*favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas...*" lo que ha dado lugar también a la supresión de monopolios municipales heredados y que recaen en sectores pujantes. Esto es lo que ha justificado cierta alteración del régimen de iniciativa económica local con una nueva redacción del artículo 86 de la Ley.

En resumen, se mantiene el reconocimiento de la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, pero en el procedimiento que se tramite han de considerarse más perspectivas: por un lado, y como canta el continuo estribillo de la reforma, que tal iniciativa no perjudique la estabilidad presupuestaria ni la sostenibilidad financiera del Municipio. Ha de garantizarse el adecuado cumplimiento de los límites de déficit y restantes obligaciones establecidas en esa Ley. Pero, además, se ha incluido la exigencia de un estudio de mercado. Un estudio que debe analizar la oferta y demanda existente, la rentabilidad de la actividad municipal así como los efectos en las empresas privadas con similar objeto.

A mi juicio, dejando a un lado las razones de la crisis económica que exigen una contención del gasto público, no me parece adecuado que en una economía de mercado, donde se reconoce la iniciativa pública en un plano de igualdad y neutralidad, no de subsidiariedad (art. 128 CE), se limite la salida al ruedo del mercado de un Ayuntamiento porque ello pueda afectar a la actividad privada. Lo lógico es que le afecte, como incide la entrada de cualquier nuevo competidor. Pero es que eso, precisamente, puede resultar ventajoso para los vecinos.

De lo que ha de preocuparse el Ayuntamiento, y han de tutelar las Administraciones y organismos responsables (entre ellos la Comisión Nacional de Mercados y Competencia), es que esa iniciativa pública respete el Ordenamiento, en particular las reglas del Derecho de la competencia, que no se beneficie de ayudas públicas de manera irregular, que se lleve una contabilidad separada, que no se actúe a pérdidas, que no haya unas constantes transferencias presupuestarias para sanear las cuentas... La competencia puede ser adecuada siempre que el mercado sea abierto y ha de permitirse también la participación de protagonistas públicos.

Lo cierto es que vivimos situaciones en las que se está facilitando la preferencia a los empresarios privados, sin que puede contrastarse su actuación con un agente público (caso de la prestación del servicio de acceso a Internet, la instalación de redes inalámbricas, el wifi, etc.). Transitar en este momento ese camino nos desviaría de nuestro objetivo pues quedan otros asuntos básicos que atender.

Porque, como tercer requisito de carácter formal para asumir esas nuevas competencias, la reforma ha incorporado la exigencia de contar con informes previos y vinculantes de la Administración competente por razón de la materia y de aquella que tenga la tutela financiera.

Varias Comunidades autónomas han precisado los órganos que deben emitir tales informes, así como la documentación que ha de aportarse y los plazos de tramitación³². Como singularidad me detengo en la normativa aprobada en Galicia, en concreto en el artículo 3 de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo.

La previsión legal del carácter “previo” del Informe y la falta de una atención específica en las disposiciones transitorias ha sido el argumento utilizado para retrasar la eficacia de la reforma porque sólo se entenderá por ejercicio de nuevas competencias aquellas que impliquen un “*servicio de nueva planta*” o “*nuevas actividades prestacionales*”. Es más, para que no haya equívoco en esta voluntad legal, el texto se ocupa de concretar a lo largo de ocho apartados muchas actuaciones en las que no cabe entender que haya tal novedad: la creación de premios; el auxilio administrativo; la colaboración para el reparto competencial; las actuaciones para atender situaciones catastróficas, de grave peligro o que afecten a la seguridad; la modificación de los reglamentos de los servicios y, sobre todo, la “*continuidad*” en la actividad de fomento o en la prestación de los servicios ya establecidos. Es decir, el legislador gallego ha limitado la eficacia de la reforma estatal al impedir cualquier efecto retroactivo porque sólo se aplicará el régimen jurídico establecido en el artículo 7 de la Ley de régimen local a aquellas iniciativas municipales que ofrezcan una absoluta originalidad y no estén relacionadas con ninguna otra actividad o prestación ya asumida por el Ayuntamiento.

Éste es un ejemplo que nos muestra una vez más el complejo entramado de relaciones jurídicas y las dificultades de impulsar las reformas. Imagino a veces a nuestras Cámaras legislativas como hilanderas acopiando fibras e intereses sociales

³² Pueden verse, en este sentido, el Decreto Ley del Gobierno de Castilla y León 1/2014, de 27 de marzo (art. 2); el Decreto Ley del Gobierno andaluz, 7/2014, de 20 de mayo, que establece las medidas urgentes para la aplicación de la Ley de reforma, precisa la documentación que ha de remitir el Ayuntamiento, así como otras precisiones sobre el Informe autonómico (arts 3 a 5); el Decreto Ley del Gobierno de la Región de Murcia 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en dicha Comunidad autónoma, ha previsto un plazo de tres meses para que la Administración autónoma emita tal Informe (art. 3); mismo plazo que se prevé en la Ley de Galicia 5/2014, de 27 de mayo (art. 8); la Ley madrileña 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad a la citada reforma precisa también los órganos que deben emitir el informe en el plazo de dos meses, así como el carácter desfavorable si no se ultima en dicho plazo (art. 6).

y, haciéndoles rodar a través de la rueda de un sólido debate y de las garantías del procedimiento, conseguir una ley finamente bien hilada con la que tantos profesionales -funcionarios, jueces, abogados o juristas- puedan trenzar relaciones sociales y evitar nudos de conflictos. Sin embargo, esta ensoñación se estrella en ocasiones con la percepción opuesta. Porque, quien ha de continuar con el desarrollo de ese tapiz legal “pierde el hilo” y genera rotos y descosidos que hacen inservible la reforma. A mi juicio, esto es lo que ha hecho el legislador gallego al pretender que todo siga igual.

Algo similares son las previsiones establecidas en Andalucía, el Principado de Asturias o las Islas Baleares donde se establece que los Ayuntamientos pueden seguir prestando esos servicios “siempre que, previa valoración” de la propia Entidad local no incurran en duplicidad y cuenten con la suficiente financiación³³.

Dos últimos comentarios sobre la nueva redacción del artículo 7 de la Ley de régimen local.

El Informe autonómico deberá circunscribirse al análisis de los aspectos legales, incluidos los financieros, de la iniciativa local y, en este marco, tendrá carácter “vinculante”. Quedan fuera de esa vinculación las consideraciones sobre la “oportunidad” de la decisión municipal. Otra actitud autonómica sería, a mi entender, incidir en la autonomía local. Me permito recordar, y a ella me remito, la jurisprudencia que con tanta precisión ha ido delimitando las facultades de supervisión de la planificación urbanística municipal y que con sutileza fija hasta donde llega el control de legalidad de las facultades discrecionales o el control de oportunidad.

En fin, concluye este precepto con la afirmación de que estas iniciativas deberán realizarse conforme al Ordenamiento (“*en los términos previstos en la legislación del Estado y las Comunidades autónomas*”). Resulta una obviedad, pero no me parece mal que el legislador insista en el recordatorio ante tanta tensión por interpretar la autonomía fuera del marco constitucional. Los poderes territoriales ejercen con autonomía sus competencias y deben responder por ello, pero siempre dentro del marco constitucional. Un marco ahora incrementado por la vinculación del Derecho de la Unión europea. Puede resultar complejo acomodar tantas disposiciones europeas, estatales, autonómicas y locales. Pero como el “cubo de Rubik”, todas las piezas han

³³ Vid. Arts. 2.3 del Decreto Ley del Gobierno andaluz 7/2014, de 20 de mayo, de medidas urgentes para la aplicación de la Ley de racionalización; el art. 4 del Decreto del Gobierno asturiano 68/2014, de 10 de julio, o el Decreto-Ley del Gobierno balear 2/2014, de 21 de noviembre, también de medidas urgentes para la aplicación de la reforma.

de integrarse. No puede descajarse una pieza del mecano del Ordenamiento vigente.

VI

Las continuas referencias a la incidencia de la reforma en la autonomía local, así como la existencia de varios recursos ante el Tribunal Constitucional hace que considere apuntar brevemente algunas consideraciones sobre la esencia de esta garantía institucional. Es sabido que el modelo que siguió la Constitución española y la legislación de régimen local es el alemán. De ahí la importancia de conocer la doctrina y jurisprudencia alemana en este ámbito, lo que ha facilitado sobremanera el Estudio del Profesor SOSA WAGNER, del que recojo sólo algunas escuetas ideas porque conviene su íntegra lectura³⁴.

Recordemos que la autonomía local ha de referirse a unos "asuntos" o "intereses" que se consideran como los que debe atender el Ayuntamiento, lo típico o propio de él y que lógicamente pueden mudar porque el tiempo cambia nuestras circunstancias y exigencias, aparecen otras condiciones sociales, otras aspiraciones y empeños, nuevos proyectos o expectativas...

La autonomía implica que sobre esos asuntos se tiene "responsabilidad" en el amplio sentido de asumir obligaciones y garantizar el adecuado cumplimiento o prestación.

Los legisladores estatal y autonómicos son quienes definen el marco de actuación municipal. Asientan los mojones del propio territorio competencial donde el Ayuntamiento puede elevar el edificio de sus competencias. Pero siempre, dentro de la legalidad -lo mismo que la legislación urbanística condiciona el ejercicio del derecho privado de propiedad-, porque tanto el Estado como la Comunidad autónoma mantienen el control de legalidad. Idea básica que también recuerda la Carta europea de autonomía local.

Es cierto que al legislador estatal o autonómico se le puede ir la mano al delimitar las competencias municipales o sus controles e incidir, afectar, condicionar o limitar la actuación del Ayuntamiento. Y ahí es dónde ha de analizarse si hay un ataque a la autonomía local, si se produce una "consunción" o vaciamiento de la capacidad local. Una de las técnicas de control por la jurisprudencia alemana es el método de la

³⁴ Me refiero a su artículo "La autonomía local", publicado en el Libro Homenaje al Profesor García de Enterría. Estudios sobre la Constitución Española, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 3185 y ss. tomo IV.

"sustracción" también conocido como la "táctica del salami o salchichón" y que consiste en preguntar "qué es lo que realmente queda después de la sustracción operada o del corte". Retomando mi analogía con la ordenación espacial de un ámbito de competencias, la pregunta sería si realmente en el solar de atribución delimitado se puede proyectar con cierta libertad una edificación.

La legislación que reconozca o atribuya competencias municipales no puede originar "cortes excesivos en el salami" o "parcelas inedificables o que sólo acojan una construcción proyectada por la voluntad autonómica y no la de los representantes municipales. Los conflictos habrán de analizarse caso por caso porque el Ordenamiento es complejo. Y algunos criterios de solución podrán advertirse mirando con las gafas del principio de proporcionalidad, unas gafas de lentes progresivos que atiendan a todos los intereses, lejanos y más cercanos. Así, se podrá analizar si las precisiones estatales o autonómicas son realmente necesarias, si se han analizado varias alternativas, cuáles son los intereses con que concurren, si quedan protegidos los locales, si las medidas son adecuadas para los objetivos perseguidos, si resultan eficaces, si la decisión es razonable o no está suficientemente explicada lo que podría conducir a tacharla como arbitraria...

La acomodación de tantos intereses es un reto para la aplicación de la Ley. Aunque, a mi juicio, el mayor desafío de la reforma es el irresoluble problema de la suficiente financiación local. Mientras no se dote a los Ayuntamientos de unas fuentes de las que brote con fluidez y claridad suficiente caudal económico se mantendrá el riesgo de la aridez de los conflictos entre las Administraciones, la sequedad ante las demandas vecinales y, lo que es peor, la tendencia a enlodarse en las charcas de la corrupción y que otro GRECO, el Grupo de trabajo del Consejo Europeo contra la corrupción, nos siga señalando con el dedo.

Resulta indispensable la reforma de la financiación autonómica y local, como resulta muy conveniente, a mi juicio, la reforma del mapa territorial en el sentido de fusionar o suprimir Comunidades autónomas y Municipios, lo que no ha de afrontarse de manera trágica, de pérdida emotiva. Permítaseme un último símil. Los "poderes territoriales" son como los autómatas del Doctor Coppelius que pueden ser muy útiles para muchos fines. Pero no debemos incurrir en el error del protagonista del cuento de ETA Hoffmann, Nathanaël, y enamorarnos de una bella autómatas, la Administración Olympia, por muy atractiva que se nos presente. Puede estar programada para bailar o cantar, gestionar servicios o resolver problemas. Hay que pensar primero qué servicios queremos, con qué financiación contamos y, después, qué Administraciones organizamos.

En fin, mientras llegan esas imprescindibles reformas, sobre todo la más urgente de la financiación autonómica y local, será conveniente aprestar el juicio sensato y prudente para garantizar el buen desenvolvimiento de todas las Administraciones públicas, a mi juicio, todas son necesarias para atender nuestras circunstancias vitales.

Un juicio que integre el texto de la Ley a las necesidades reales, a las circunstancias existentes y que evite una nítida separación de dos mundos que convivan indiferentes entre sí -el legal y el real- como muestra el Greco en tantos de sus cuadros: el entierro del Conde Orgaz, la adoración de los pastores, la adoración del nombre de Jesús, el Martirio de san Mauricio y la legión tebana... Esa separación de las reglas que dictan la representación de los dos mundos, el celeste y el terrenal, son muy distintas. Eso está bien para deleitarse ante la pintura, como podemos hacer aquí en Toledo, pero no para ofrecer una buena administración a las pretensiones ciudadanas.

Bibliografía citada:

ALONSO MÁZ, María José, en “El nuevo régimen de las competencias municipales”, en *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios* coordinada por DOMINGO ZABALLOS, Manuel José, Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi-Thomson Reuters, 2014

COSCULLUELA MONTANER, Luis y MEDINA ALCOZ, Luis (dirs.), *Crisis económica y reforma del régimen local*, Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi-Thomson, 2012, ISBN 978-84-470-4015-5.

DÍAZ LEMA, José Manuel, *El Anteproyecto de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?*, Anuario del Gobierno local 2012, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno local, 2013, ISSN 2013-4924

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (dir), *Reforma del régimen local. La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: veintitrés estudios*. Ed. Aranzadi-Thomson Reuters Cizur Menor (Navarra), 2014, ISBN 978-84-9059-315-8

DOMINGO ZABALLOS, Manuel J. (dir), *Comentarios a la Ley de haciendas locales*, Ed. Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2013, ISBN 978-84-470-4525-9

FONT, Tomás y GALÁN, Alfredo, “La reordenación de las competencias municipales ¿una mutación constitucional?” en *Anuario de Gobierno local 2013*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, ISSN 2013-4924, págs. 11 y ss.

FUERTES LÓPEZ, Javier, “La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (Del Anteproyecto de Ley de Reforma y Sostenibilidad de la Administración Local a su tramitación parlamentaria)”, *Revista de Derecho Local. El Derecho*, nº 13. Noviembre de 2013.

FUERTES LÓPEZ, Javier, “Resumen del Dictamen del Consejo de Estado sobre el conflicto en defensa de la autonomía local en relación la Reforma Local” *Revista de Estudios Locales*, CUNAL, ISSN: 1578-9241,

Mercedes Fuertes. Los "Grecos" y las competencias locales

<http://www.revistacunal.com/doctrinal/2647-resumen-del-dictamen-del-consejo-de-estado-sobre-el-conflicto-en-defensa-de-la-autonomia-local-en-relacion-la-reforma-local-ley-27-2013>

GALÁN GALÁN, Alfredo, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno local, Barcelona, 2012, ISBN 978-84-939146-2-2

GALÁN GALÁN, Alfredo, "Crisis económica y competencias impropias de los gobiernos locales" en la obra colectiva dirigida por COSCULLUELA, Luis y MEDINA Luis, *Crisis económica y reforma del régimen local*, Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi-Thomson, 2012, ISBN 978-84-470-4015-5, págs. 329 y ss

MEDINA GUERRERO, Manuel, en su trabajo "Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local" incluido en la obra colectiva *Reforma de la Ley de régimen local*, Sevilla, Fundación Centro de Estudios andaluces, 2013, ISBN 978-84-941813-1-3, pág. 39

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, "Las competencias de las entidades locales" en la obra colectiva dirigida por QUINTANA LÓPEZ, Tomás y coordinada por CASARES, Anabelén, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, ISBN 978-84-9053-927-9, págs. 73 y ss.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho público General*, tomo III, Madrid, Ed. Iustel, 2009, págs. 1009 y ss. ISBN 978-84-9890-022-4

PALOMAR OLMEDA, Alberto, Los efectos colaterales de la reforma local: la incertidumbre sobre los centros asociados de la UNED, en *Cuadernos de Derecho Local*, octubre 2014, núm. 36, págs. 70 y ss, ISSN 1696-0955

POSADA HERRERA, JOSÉ, *Estudios sobre la beneficencia pública*, Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1995, ISBN 978-84-7468-881-8.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, en su trabajo "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge", en la obra colectiva que coordina *La reforma de 2013 del régimen local español*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno local, Madrid, 2014, ISBN 978-84-939146-5-3, págs. 139 y ss.

SOSA WAGNER, Francisco, *Manual de Derecho local*, 9ª ed. Cizur Menor (Navarra), Ed. Aranzadi-Thomson, 2005. ISBN 84-9767-471-5

Mercedes Fuertes. Los "Grecos" y las competencias locales

SOSA WAGNER, Francisco "La autonomía local", publicado en el *Libro Homenaje al Profesor García de Enterría. Estudios sobre la Constitución Española*, Ed. Civitas, Madrid, 1991, págs. 3185 y ss. tomo IV.

SOSA WAGNER, Francisco, y DE MIGUEL GARCÍA, *Las competencias de las corporaciones locales*, Instituto de Estudios de la Administración Local, Madrid, 1985 ISBN 978-84-7088-406-1

TOSCANO GIL, Francisco, Las competencias locales, en la obra colectiva coordinada por CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, *La reforma del régimen jurídico de la Administración local. El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local*, Las Rozas (Madrid), La Ley, 2014, págs. 89 y ss. ISBN 978-847052-674-9

VALENZUELA VILLARRUBIA, Isidro en su artículo "Financiación de los servicios públicos locales" en el libro coordinado por CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio y NAVARRO RODRÍGUEZ, Pilar, *La reforma del régimen jurídico de la Administración local*, Ed. La Ley, Madrid, 2014, ISBN 978-84-7052-674-9