

## **EL SISTEMA COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS TRAS LA LRSAL: UN EXAMEN DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL.**

Jorge Daniel GONZÁLEZ FOL.

*Secretario General.*

*Excmo. Ayuntamiento de Arévalo (Ávila).*

*Trabajo de evaluación presentado al Curso de Competencias y gestión de los servicios municipales ante la reforma local (Segunda edición). CEMCI*

### **ÍNDICE**

1. Introducción.
2. La doctrina constitucional sobre la autonomía local: líneas principales.
3. La estructura del sistema competencial municipal y sus rasgos generales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad.
  - 3.1. El ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: el art. 7.4 LrBRL.
  - 3.2. El régimen de competencias delegadas: examen del nuevo art. 27.
  - 3.3. Caracterización de la nueva estructura de las competencias propias municipales y sus implicaciones.
  - 3.4. El nuevo artículo 26.2: la coordinación por las Diputaciones Provinciales.
4. Conclusiones.

### **1. INTRODUCCIÓN.**

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ha producido un importante revuelo, y un no menor desconcierto en numerosas Entidades que integran la Administración Local – fundamentalmente municipios y, como es frecuente, con mayor intensidad en los de

menor capacidad técnica – así como en otras Administraciones Públicas notablemente atañidas, en principio, por la Ley – Comunidades Autónomas, sobre todo – tanto desde la perspectiva jurídica cuanto desde el punto de vista de los responsables políticos.

En efecto, es generalmente aceptado por los profesionales que prestan sus servicios en la Administración Local que la citada Ley (en adelante, “LRSAL”), incide gravemente en el régimen competencial local (fundamentalmente de los municipios), al modificar los artículos de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local consagrados a esta cuestión (cabe citar, por ejemplo, los arts. 7, 25, 26, 27, el ya derogado art. 28, entre otros). Será objeto del presente trabajo tratar de valorar en qué medida, de qué modo y con qué alcance se produce esta afectación, desde la perspectiva del sistema competencial.

Pero, además, debe recordarse que la autonomía local es una garantía institucional recogida en la Constitución española (arts. 137 y siguientes) y, por consiguiente, resulta pertinente una lectura de la reforma local a la luz de la norma suprema del ordenamiento jurídico y del alcance de sus prescripciones de conformidad con la jurisprudencia de su supremo intérprete: el Tribunal Constitucional.

Por último, resulta pertinente señalar en la presente Introducción que el Preámbulo de la LRSAL aclara que no es ésta una norma que busque una reordenación del régimen jurídico de las Entidades Locales por razones meramente organizativas y de funcionamiento de éstas, sino que se trata de una norma enraizada en el principio de estabilidad presupuestaria constitucionalizado mediante la reforma de 27 de septiembre de 2011, y en el desarrollo del mismo y del principio de sostenibilidad financiera a través de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril. Así, señala literalmente que: *“La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que exige nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales. Todo ello exige adaptar algunos aspectos de la organización y funcionamiento de la Administración local así como mejorar su control económico-financiero.*

*Por todo lo expuesto, transcurridos casi treinta años desde la entrada en vigor de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y con más*

*de una veintena de modificaciones de su texto original, cabe señalar que ha llegado el momento de someter a una revisión profunda el conjunto de disposiciones relativas al completo estatuto jurídico de la Administración local.*

*Con este propósito se plantea esta reforma que persigue varios objetivos básicos: clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia», racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.»*

De esta suerte, puede verse que la LRSAL es, en el fondo, una norma de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, antes que una norma propiamente de “régimen local”, por lo que su objeto no es realmente “transformar” el régimen local español por una mera ambición modernizadora ó funcionalista, sino garantizar que las Entidades que integran la Administración Local no incurren en déficit estructural, de una parte, y se limita, en términos absolutos, el gasto público de otra parte; todo ello sin perjuicio de buscar favorecer en numerosos sectores económicos la iniciativa privada frente al desarrollo de actividad económica por los Entes locales.

Visto lo anterior, trataremos en lo sucesivo de exponer como la LRSAL ha afectado al esquema competencial local, tratando de relacionar el contenido y fines de la reforma con lo dispuesto constitucionalmente sobre la autonomía local.

## **2. LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE LA AUTONOMÍA LOCAL: LÍNEAS PRINCIPALES.**

Debemos comenzar por exponer el contenido del texto constitucional en este punto, y así recordar el art. 137 de la Constitución que señala que: *“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”*

Asimismo, el art. 140, referido a los municipios dispone que *“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la*

*forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.”.*

Tampoco podemos dejar de mencionar el art. 141, cuyos apartados 1 y 2 señalan:

*“1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.*

*2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.”.*

Finalmente, el art. 142 que establece que las Haciendas Locales dispondrán de recursos suficientes para el ejercicio de las competencias atribuidas por la Ley a las correspondientes Corporaciones y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios, así como de la participación en los del Estado y las Comunidades Autónomas.

Exponemos sucintamente a continuación las interpretaciones que de los citados preceptos se ha venido haciendo, notablemente por parte de la jurisprudencia constitucional, que resultan más relevantes desde nuestra perspectiva:

i) Las Entidades Locales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos, autonomía que, según ha señalado el Tribunal Constitucional en su temprana Sentencia de 2 de febrero de 1981, presenta como notas características, en primer término, ser de carácter “administrativo”, por cuanto no tienen estas Entidades potestad legislativa sino reglamentaria – como sabemos, esta concepción constitucionalista clásica es altamente criticada hoy en día por considerarse que la potestad legislativa no es la única clave de la autonomía de carácter político, que en buena medida asiste a las Corporaciones Locales – y en segundo término, no ser “soberanía”, es decir, no constituir un poder absoluto e inalterable sobre un determinado territorio, sino una potestad de intervenir en la gestión de los asuntos que afectan al ámbito de sus intereses, que sin embargo sí es alterable por los poderes estatales y autonómicos que disponen de competencias para configurar el régimen jurídico local. Esta facultad de intervenir en la gestión de sus intereses se materializa mediante la atribución necesaria de un haz de facultades en forma de *competencias* que sean

suficientes para permitir identificar al ente como "autónomo", es decir, aquéllas competencias atribuidas como propias sin las cuales no existe ejercicio alguno de autonomía (STC 32/1981, Fundamento Jurídico 4º).

ii) El precepto relativo a la autonomía de los Municipios les atribuye "personalidad jurídica plena", lo que ha sido interpretado por la doctrina y la legislación positiva (cfr. Art. 11 de la Ley de Bases del

Régimen Local) como "personalidad jurídica y plena capacidad" para el cumplimiento de sus fines, en tanto que es considerado la entidad "básica" de la organización territorial del Estado, identificándose nuestros municipios en buena medida hasta presente con el municipio como entidad natural creada por la realidad sociológica de los lazos de vecindad entre diversas personas que componen un núcleo de población. Más allá de esta cuestión, en todo caso el Municipio es la Administración más próxima al ciudadano, en virtud del acceso directo a su organización y los integrantes de ésta, lo que ha conllevado tradicionalmente, ya desde el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924, la posibilidad de que éste realizara aquéllas actuaciones que, demandadas por la comunidad vecinal, no fueran asumidas por otras Administraciones, en virtud de la aplicación del principio de subsidiariedad.

iii) En contraposición, la Constitución señala que la Provincia es una Entidad con "personalidad jurídica propia", formada por la agrupación de municipios, amén de una división territorial para el cumplimiento de actividades estatales. Así, en esta faceta de Entidad local que caracteriza a la Provincia, podría concebirse que el legislador constituyente ha pretendido diferenciar de algún modo la autonomía propia de los Municipios de la que corresponde a las Provincias, en cuanto que ésta parece dotada de menor *intensidad*, al no hacer la Constitución referencia a esa "plena" personalidad que se predica de aquéllos, y describirla expresamente como entidad formada por agrupación de municipios. Pues bien, debe señalarse que, en este sentido, la jurisdicción constitucional ha entendido que la autonomía provincial es de la misma naturaleza que la autonomía municipal (una autonomía "administrativa" y que implica la garantía de un haz mínimo de facultades ó competencias que le permitan intervenir en los asuntos de su interés), que no obstante ha sido caracterizada desde un punto de vista funcional o instrumental y, por ello, de diverso contenido respecto de la autonomía municipal. Así, la importante STC 244/1989 señala que la autonomía de la Provincia y, por consiguiente, las competencias mínimas que debe ejercer su Institución de Gobierno propia, la Diputación, para

considerar que se respeta el núcleo mínimo de la autonomía provincial conforme a lo sentado en la STC 32/81, arriba mencionada, son las que la caracterizan como ente supramunicipal, esto es, las de cooperación con los Municipios radicados en su territorio, facilitando su actuación, velando por un cierto equilibrio intermunicipal e intermediando entre los Municipios, de una parte, y el Estado y las Comunidades Autónomas, de otra.

iv) Por último, por cuanto hace al art. 142 CE, únicamente señalar que su objetivo no es otro que paliar el crónico déficit de financiación de las Haciendas Locales, arrastrado, al menos, desde el siglo XIX. Busca así garantizar que la atribución de competencias a las Entidades Locales se acompaña de una adecuada financiación.

Examinado todo lo anterior, pasamos a continuación a tratar la incidencia de la reforma de 2013 sobre la estructura competencial local, centrándonos en el ámbito municipal, a la luz de lo expuesto más arriba.

### **3 LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA COMPETENCIAL MUNICIPAL Y SUS RASGOS GENERALES TRAS LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD.**

#### **3.1. El ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación: el art. 7.4 LrBRL.**

El nuevo art. 7 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, tras redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, establece en primer término que las competencias de las Entidades Locales son propias ó atribuidas por delegación.

A continuación establece una reserva de Ley respecto de la determinación de las competencias de las Entidades Locales "territoriales" (léase no instrumentales, si bien los llamados propiamente "entes locales" siempre tienen carácter territorial), añadiendo que se ejercerán dichas competencias en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad (igual que la redacción anterior de la Ley), pero precisando que ello se hará sin perjuicio de la debida coordinación con las restantes Administraciones en la programación y ejecución de las mismas.

Adicionalmente se establece en el apartado tercero la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas deleguen el ejercicio de sus competencias en las

Entidades Locales, señalándose que ello se hará en los términos del art. 27 de la misma Ley, y que dichos acuerdos "preverán" técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia, es decir, que parece *obligatorio* (y no potestativo, como ocurría en la anterior redacción del artículo) establecer dichas técnicas de dirección y control por el ente delegante sobre el delegado.

A continuación, el apartado 4 del art. 7 dispone: "*Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.*

*En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.*"

Así, este precepto de nuevo cuño introducido por la LRSAL indica que sólo podrán ejercerse competencias distintas de las que la Ley encomienda directamente a las Entidades Locales y de aquéllas que el Estado y las CC.AA. delegan en éstas cuando ello sea financieramente sostenible y acorde con el principio de estabilidad presupuestaria y no se incurra en "duplicidades". La comprobación de estos extremos exigirá un informe previo favorable de la Administración competente por razón de la materia (respecto a las posibles duplicidades) y de la Administración que ejerza la tutela financiera (respecto de la sostenibilidad).

Pues bien, si en principio el informe sobre cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no plantea mayores problemas, al tratarse de una cuestión regulada profusamente por normas legales y reglamentarias, distinta es la cuestión de las "duplicidades".

En primer lugar, debemos señalar que el precepto se refiere en principio al ejercicio de *competencias* e, inmediatamente, a prestación de *servicios*. Razonablemente, cabe colegir que el precepto tiene vocación de aplicación general a toda competencia, y no sólo a las actividades de prestación de servicios públicos, por la propia redacción del precepto que emplea ambos términos de manera indistinta. Lo contrario, además, sería incoherente y carente de toda justificación aparente.

En segundo término, debe aclararse qué se entiende por "duplicidad". Parece razonable, en este punto, asumir que se incurrirá en un supuesto de ejercicio de la misma competencia por otra Administración cuando la misma función ó actividad sobre la misma materia sea asumida, como propia, por una Administración distinta de aquélla que pretende su ejercicio, esto es, no se trata de que alguna Administración ejerza *alguna* función en relación un determinado asunto, sino que ésa función concreta esté atribuida a otras Administraciones. Ello es así porque, de lo contrario, la propia norma estaría vacía de contenido ó sería sistemáticamente incoherente, y esto por tres razones: i) no tiene sentido imponer la emisión de informe favorable por la Administración "competente por razón de la materia" si se identifica "competencia" con "materia", pues en tal caso dicho informe favorable no podría existir; ii) es dudoso que exista alguna función en alguna materia que esté encomendada como competencia propia a las Entidades Locales en que no tenga algún grado de intervención el Estado ó la Comunidad Autónoma, en ejercicio de otras funciones; y, iii) la identificación de "competencia" con "materia" no es frecuente en el léxico jurídico, y sólo se da en contadas ocasiones respecto de ciertas competencias denominadas "exclusivas" en las que no tiene sentido la intervención de otros niveles de gobierno distintos al que la asume, en la lógica de la organización territorial del poder en el Estado. La ley, al referirse expresamente a que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público parece refrendar esta concepción restringida del término "competencia" que acabamos de propugnar.

En tercer lugar, debe precisarse qué es "Administración competente por razón de la materia". Respecto de las competencias exclusivas, y aún respecto de las concurrentes, no hay demasiados problemas pero, ¿qué ocurre en las materias dónde existen competencias compartidas de acuerdo con el Bloque de la Constitucionalidad?

Más allá de estas cuestiones, se indica que el ejercicio de estas competencias, que el anteproyecto de Ley denominaba aberrantemente "impropias" (como ya puso de manifiesto el Dictamen a dicho anteproyecto del Consejo de Estado), estará sujeto a la legislación del Estado y de las CC.AA... Evidente, ya que las Entidades Locales deben respetar la Ley y no pueden actuar al margen de ella (art. 9.1 de la Constitución).

Este precepto se completa, por lo que hace a los Municipios, en los que pretende centrarse este trabajo, con la modificación del art. 25.1 y la derogación del art. 28 de la Ley de Bases.

Así, el antiguo art. 25.1 rezaba *"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.*". La redacción dada por la LRSAL a este artículo ha suprimido las expresiones "toda clase de" y "cuantos" para referirse a las actividades y servicios, y añadido al final "*en los términos previstos en este artículo*".

Este artículo, como es sabido, se consagra a regular las competencias propias, lo que en la práctica supone "desactivar" la funcionalidad del precepto como cauce para la realización de actividades y prestación de servicios distintos de los que la Ley encomendase al Municipio como competencias propias, o de los que estuvieran delegados en los mismos. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 7.4 antes expuesto.

Lo anterior unido a la derogación del art. 28 que disponía que: "*Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad, y la protección del medio ambiente.*", regulando así las llamadas competencias complementarias (de las del Estado y CC.AA.), y que completaba y concretaba lo dispuesto en el antiguo art. 25.1, suponen una importante limitación del radio de acción de los Municipios.

Pero, en realidad, si atendemos a la letra de la Ley, esta fuerte limitación no siempre opera, y es aquí donde aparece lo llamativo de la reforma, donde verdaderamente se aprecia el carácter y la motivación económica de la Ley frente a una verdadera preocupación por la realidad local, la modernización administrativa y el funcionamiento de las Administraciones municipales. Más allá de la cuestión de la duplicidad (según lo amplio ó restringido de la interpretación del precepto, puede resultar fácil ó casi imposible encontrar competencias no asumidas por otros niveles de gobierno, más o menos concretas), lo que importa a la hora de "salirse" o no del esquema de competencias propias y, en su caso, delegadas, son... ¡los recursos financieros de los que se disponga! Y ello es así porque, al final, como bien ponía de manifiesto el Dictamen de la Abogacía del Estado de 10 de diciembre de 2014, la verdadera diferencia entre el anterior régimen y el actual en este punto son los requisitos del art. 7.4. Pero, como se ha visto, el requisito de la inexistencia de duplicidades adolece de una exquisita indefinición, por lo que, en la práctica, este precepto parece decir a los municipios que pueden hacer lo que quieran, siempre que cumplan dos condiciones (igualmente importantes, en apariencia):

- una de ellas no está bien definida y, como consecuencia, su aplicabilidad inmediata queda en entredicho;

- la otra está muy clara: que tengan dinero, sin perjuicio de que sean austeros (gasto público mínimo, en los términos impuestos por la regla de gasto).

Como se ha visto, el núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizado está formado por un conjunto de competencias, que pueden ser alteradas por la Ley, que asumidas como competencias propias permitan caracterizar a la Institución y que ésta disponga de un margen de decisión que suponga un ejercicio efectivo de autonomía. Así, si las condiciones de ejercicio de estas competencias distintas de las propias y de las delegadas no afecta *per se*, al núcleo de la autonomía local constitucionalmente garantizado y, por consiguiente, no vulnera la *garantía institucional* (en este sentido se pronuncia el Consejo de Estado en Dictamen de 22 de mayo de 2014 previo al conflicto en defensa de la autonomía local promovido por varios Ayuntamientos contra la LRSAL), no es menos cierto que su asunción supone una mayor *autonomía* de los Municipios que las ejerzan, lo que supone a su vez que, más allá del núcleo mínimo de autonomía local garantizado para todos (sin perjuicio de lo que más adelante expondremos), dicha autonomía, que se traduce en ejercicio de competencias, es de *geometría variable* según la situación financiera de cada Municipio. Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, han llegado, por tanto, hasta la *médula espinal* del régimen local español.

De otra parte, debe apuntarse que la presumible constitucionalidad de esta medida de *liquidación* del principio de subsidiariedad - ó, al menos, de su carácter generalizado, siendo que de otro modo no sería tal *principio general* del Derecho Local español - no significa que sea completamente conforme a Derecho, pues debe recordarse que el art. 4º de la Carta Europea de Autonomía Local, que forma parte del ordenamiento jurídico interno en una posición *subordinada* a la Constitución, pero *superior* a la Ley, en virtud del art. 95 de la Constitución, establece este principio. Así, aun asumiendo que la autonomía local en la Carta Europea se dota de contenido real a través de las Leyes de los Estados miembros, no es menos cierto que puede considerarse, haciendo una interpretación teleológica de la Carta, en relación con la propia configuración del régimen municipal en la Constitución y aún con la concepción legal del municipio (art. 11 LrBRL), que el principio de subsidiariedad *debe* ser observado por nuestra legislación interna. Esta cuestión queda a expensas de su valoración por el Tribunal Constitucional cuando emita la pertinente Sentencia.

Finalmente, y sin ánimo de desviarnos del tema principal de este trabajo, quisiéramos hacer un breve *excursus* a fin de formular una observación adicional a las prescripciones del art. 7.4.

Hemos señalado que el citado precepto dice básicamente que quienes dispongan de recursos financieros, y además no gasten excesivamente, pueden asumir competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Y, lamentablemente, poco más dice. En efecto, si bien el preámbulo de la Ley se refiere al principio de eficiencia, reiterado en otras ocasiones en la parte dispositiva como veremos (por ejemplo respecto de las competencias delegadas), el art. 7.4 no hace mención expresa a este importante principio, que bien podría ser objeto de evaluación (prospectiva, o *a posteriori* para reevaluar periódicamente si procede ó no continuar con el ejercicio de la competencia en cuestión) en un informe preceptivo y vinculante. De hecho, incluso, y para evitar interferencias en la autonomía municipal, habría sido un acierto a juicio de quien suscribe que el legislador encomendara a la Intervención municipal esta función, provista por funcionarios que se hayan capacitados para mucho más que la fiscalización previa ó la mera auditoría de regularidad. Quizás, al ciudadano le interesara más saber *cuánto rinde* el dinero público (qué se consigue a cambio de cuánto), más que *cuánto se ha gastado* (magnitud ésta muy difícil de apreciar valorativamente).

### **3.2. El régimen de competencias delegadas: examen del nuevo art. 27.**

Como se ha señalado, el art. 7.3 relativo a las competencias delegadas se remite al art. 27 en la regulación de éstas únicamente transformando el establecimiento facultativo de medios de dirección y control de oportunidad del ejercicio de las mismas en una dirección y control de oportunidad y eficiencia de carácter preceptivo para el ente delegante.

Así, el art. 27 dispone actualmente en su apartado 1 que: *"El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias.*

*La delegación habrá de mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.*

*La delegación deberá determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos,*

*que ésta asigne sin que pueda suponer un mayor gasto de las Administraciones Públicas.*

*La delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifiquen los principios a que se refiere el párrafo segundo de este apartado y se valore el impacto en el gasto de las Administraciones Públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas."*

Respecto a la primera parte, es de destacar - loables objetivos - que la delegación deba mejorar la eficiencia de la gestión pública y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que, como hemos visto con anterioridad, viene a insertarse tras la reforma, de lleno en el régimen jurídico de las Entidades Locales. No obstante, llama poderosamente la atención el segundo objetivo: "contribuir a eliminar duplicidades administrativas". Es tarea ardua comprender cómo es posible que la delegación contribuya a eliminar duplicidades (entendidas como "una Administración, una competencia" o lo que es lo mismo, ejercicio de por una sola Administración de cada competencia sobre cada materia), porque si esto es así dentro del esquema de atribución de competencias a los Entes locales que dibuja la LRSAL y a la vista de lo expuesto en el anterior epígrafe, sólo puede ser porque la competencia objeto de delegación es ya una competencia propia de los Municipios y se opta por cesar su ejercicio por el ente delegante para evitar la duplicidad. Y en este caso no tendría ningún sentido hablar de facultades de dirección y control de oportunidad y eficiencia por el órgano delegante; al menos no en los términos de la autonomía local constitucionalmente protegida...

La única interpretación posible que dote al conjunto de la Ley de coherencia interna y utilidad práctica a sus diversos preceptos es, en fin, entender que emplea un significado variable de los términos "competencia" y "duplicidad" según los casos, lo que constituye cuando menos una puesta en práctica "*apresurada*" de la técnica legislativa.

Por último, en relación con esta cuestión cabe plantear la siguiente cuestión: si una delegación mejora la eficiencia, contribuye a "eliminar duplicidades" y es acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera... ¿por qué la Ley estatal o autonómica, según corresponda, no atribuye la competencia a las Entidades Locales como propia? En efecto, puede afirmarse que si este régimen de competencias delegadas tampoco lesiona en principio la autonomía local como ha sido previamente expuesta, no es menos cierto que, desde luego, no la potencia. Cabría en

este punto cuestionarse hasta qué punto es acorde con la voluntad del legislador constituyente esta prescripción del art. 27.

Cabría aquí también, a partir de lo anteriormente expuesto, considerar que estas condiciones de delegación pueden lesionar la autonomía local garantizada en el texto de la Carta Europea de Autonomía Local que impone que las competencias locales "deben ser normalmente plenas y completas" (art.4º.4), siempre, como se ha señalado, de acuerdo con la legislación interna. Podemos dar por reproducidos los argumentos expuestos *ut supra*.

A continuación se establece que el alcance y la duración de la delegación, que no podrá ser inferior a cinco años, el control de eficiencia (que, por tanto, se da por hecho en toda delegación) y los medios personales, materiales y económicos que asigne la Administración delegante se establecerán en el acuerdo o norma de delegación.

Es relevante señalar que dicha asignación de medios es: de una parte, necesaria, pues la delegación sin financiación es nula (se entiende que de pleno Derecho - apartado 6). Además, se prevé el mecanismo de compensación automática con otras obligaciones pendientes de pago al Ente delegante por la Entidad delegada en caso de impago. De otra parte, no puede conllevar un mayor gasto del conjunto de las Administraciones Públicas, es decir, que además de ser más *eficiente* la gestión por la Entidad delegada que por el Ente delegante (en términos, debe entenderse, de medios en relación con los objetivos conseguidos), debe ser más *económica* (simple ahorro de medios financieros). Aquí deja de nuevo entrever el legislador su preocupación por la *sostenibilidad financiera*, entendida simplemente como una contención del gasto público más allá de otras consideraciones.

El apartado 4 del art. 27 preceptúa que *"La Administración delegante podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, dictar instrucciones técnicas de carácter general y recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal, así como enviar comisionados y formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas. En caso de incumplimiento de las directrices, denegación de las informaciones solicitadas, o inobservancia de los requerimientos formulados, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. Los actos del Municipio podrán ser recurridos ante los órganos competentes de la Administración delegante."*

Así, se confirma lo dispuesto en el art. 7.3 en relación con la obligatoriedad de establecer medios de dirección y control de oportunidad por parte de los delegantes sobre las delegadas, exponiéndose un listado de técnicas para materializar dichos

medios, entre las que destaca la posibilidad de enviar "*comisionados*" a las Entidades correspondientes. No resulta problemático desde la perspectiva jurídica el control de oportunidad (y, por supuesto, de legalidad) por parte de la Administración delegante del ejercicio de la competencia delegada. Sin embargo, cabe considerar que la técnica del envío de comisionados, por su carácter fuertemente intervencionista, debería emplearse sólo si el Municipio, requerido para enviar información sobre su gestión, no lo hiciera o, al menos, no adecuadamente. Lo contrario parece incongruente en la lógica de la lealtad institucional, y de la confianza mutua que se deriva de dicha lealtad y del recto cumplimiento de la necesaria cooperación entre Administraciones que ella impone. Este principio de lealtad, aunque regulado en normas de rango legal, emana de la propia Constitución y ha sido explicitado y caracterizado por el propio Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones (desde la STC 25/1981), sobre todo como principio informador de las relaciones Estado-CC.AA., pero también, por coherencia, de las relaciones de éstos con el tercer nivel de Gobierno: el local.

Se establece también una lista de competencias concretas en el apartado 3 cuya delegación, en opinión del legislador estatal, contribuye a los fines del apartado 1 de la Ley, amén de ahorrar recursos, mejorar la transparencia y el servicio a la ciudadanía. Se trata, según ha señalado el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en sus notas interpretativas de la LRSAL, de una mera "sugerencia", que lógicamente no puede conllevar obligación de delegar para la Administración delegante respecto a estas materias (lo contrario sería absurdo desde la perspectiva de la delegación competencial, que es voluntaria para delegante y delegado), ni constituye un listado exclusivo (lo cual supondría afectar, no ya a la autonomía local, sino a la de las propias Administraciones delegantes, singularmente las CC.AA.). Amén de hallarnos aquí ante una técnica legislativa que introduce confusión y dificulta la adecuada comprensión del precepto, ya de por sí largo y un tanto complejo, debemos señalar de nuevo que si tan beneficioso considera el legislador que los municipios ejerzan esas competencias, ¿por qué no se les atribuyen como propias, lo que eliminaría el control de oportunidad sobre su ejercicio, reforzando así, además de los principios a que se refiere el propio artículo, el de autonomía local previsto en la Carta Magna?

Finalmente, debe resaltarse la necesaria aceptación de la delegación por el Municipio interesado (apartado 5) y la regulación de las causas de revocación por falta de financiación ó imposible ejercicio correcto y efectivo de la competencia (apartado 7). Acaba el artículo, en su octavo apartado, con la mención a la necesidad de ejercer estas competencias con respeto a la legislación estatal y autonómica lo que, destacamos de nuevo, es mera reiteración del mandato del art. 9.1 de la Constitución.

### **3.3. Caracterización de la nueva estructura de las competencias propias municipales y sus implicaciones.**

El apartado segundo del art. 25, en redacción dada por la LRSAL, señala: “*El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...].*”.

Se ha producido así un cambio en la letra del precepto, que antes señalaba “*El Municipio ejercerá en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: [...].*”.

La diferencia entre una y otra redacción – si bien, debe señalarse, la actual resulta un tanto confusa, probablemente por el orden de los términos – es que si la anterior enumeraba una serie de materias dejando al legislador estatal ó autonómico competente en cada caso la determinación de las competencias concretas de las Entidades Locales, debiendo en todo caso garantizarse una intervención mínima para hacer efectivo el principio de autonomía local, la actual en cambio determina directamente esas competencias que los municipios ejercerán como propias. Esta técnica supone, así, la ruptura con el tradicional sistema de determinación de las competencias locales desde el Estatuto de 1924.

Pero más allá de esa consideración, lo más relevante es el carácter abierto ó cerrado que se atribuya a este precepto.

En este sentido, es destacable que el propósito inicial del legislador, según se desprende del Preámbulo de la Ley, es dotar al listado de un carácter de *numerus clausus*. Sin embargo, el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en su Nota explicativa de la reforma y, posteriormente, la circular de la FEMP en este sentido, han señalado expresamente que entienden que se establece “sin perjuicio de lo que puedan prever las leyes sectoriales estatales y autonómicas”. Es decir, que dichas Leyes pueden encomendar competencias propias a los Municipios, de acuerdo, claro está, con el sistema constitucional de distribución competencial entre ambos niveles de gobierno.

En efecto, debemos recordar en este punto que la doctrina constitucional sobre la autonomía local (STC 32/1981, por todas), ha establecido que el rol del legislador a la hora de determinar el régimen jurídico básico de la Administración Local al amparo del art. 149.1.18ª de la Constitución es el de garante de dicha autonomía, concretando que competencias de las Entidades Locales son las mínimas que, entiende el legislador

estatal básico deben asumir como propias, para permitir la efectividad de dicha autonomía constitucionalmente protegida. Sobre este núcleo indisponible para el legislador “no básico” en materia de régimen local (estatal o autonómico), debe efectuarse el resto de la regulación legal en esta materia.

Así, si la legislación básica es, como ha señalado el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias en relación con una multiplicidad de materias, el “mínimo común denominador” a la regulación sobre una materia, interpretando el Tribunal que dicha regulación básica no debe abarcar todos los aspectos sobre esa determinada materia, sino únicamente los necesarios para garantizar la igualdad básica de los ciudadanos o una mínima coherencia y cohesión institucional, que en ningún caso es uniformidad, a partir de los cuales la legislación de desarrollo puede: a) regular nuevos aspectos sobre la materia, pero también; b) desarrollar los aspectos regulados por la normativa básica respetando el contenido de ésta, en este caso, sólo cabe interpretar que el apartado 2 del art. 25 expone un *numerus apertus* de competencias propias municipales, y ello por la necesidad de hacer una interpretación conforme con la Constitución de la reforma local.

La siguiente cuestión que surge es hasta dónde llega este carácter de *numerus apertus* en relación con la legislación autonómica sobre régimen local. Así, si no parecen existir problemas con la atribución por las leyes sectoriales estatales y autonómicas, en el ámbito de sus respectivas competencias legislativas, de competencias propias a los municipios con base en lo anteriormente señalado, cuestión distinta son las leyes *de régimen local*, de las CC.AA.

En este punto, la cuestión a dilucidar es hasta qué extremo incide la calificación de la asunción de competencias por parte de una Comunidad Autónoma en materia de régimen local en su potestad para legislar sobre ésta, en tanto coexisten en nuestro ordenamiento los enfoques diversos de los Estatutos de *primera* y de *segunda* generación que, generalmente, asumen competencias en materia de régimen local de “desarrollo normativo y ejecución” (los primeros) ó “exclusivas”, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª de la Constitución (los segundos).

Así, denominar la competencia sobre la materia “régimen local” como exclusiva de una Comunidad Autónoma cuando el art. 149.1.18ª constitucional impone que el Estado dicte la legislación básica sobre la materia constituye, en primer lugar, una imprecisión importante. Y ello porque si lo que se pretende es hacer referencia a la asunción en exclusiva de determinadas funciones sobre la materia, debería buscarse la fórmula de delimitar éstas; si por el contrario se busca afirmar la exclusividad “total” – no parece ser el caso – estaríamos ante un precepto inconstitucional. Además se



entiende, cabalmente, que la legislación que no es “básica” de las Comunidades Autónomas en una materia es “de desarrollo”, porque desarrolla esa legislación básica, pero además puede, esa misma legislación, regular extremos no abarcados por la norma básica. Así parece desprenderse de la doctrina constitucional. Ahora bien, si se entiende que, en puridad, existe la diferencia entre la legislación *de desarrollo* de lo recogido en la legislación básica y la legislación de *nuevo cuño* de otros aspectos no básicos que regulen las CC.AA. y que, además, ambas coexisten en los mismos Cuerpos legales sin que éstos hagan distinción alguna al respecto, entonces, si se considera cabal – y funcional, más dudosamente – toda esta construcción teórica, debe entenderse que ambos títulos competenciales tienen significados y contenidos distintos. A partir de aquí, si se asume esto último, sí puede concebirse que las Leyes de régimen local de las Comunidades cuyos Estatutos que asumen competencias “exclusivas” en régimen local introduzcan nuevas competencias propias, y que no lo hagan las de aquéllas que tengan competencias de desarrollo normativo y ejecución.

En todo caso, *siempre quedarán* las leyes sectoriales en las materias de sus competencias.

Adicionalmente, más allá del concreto listado del art. 25.2, los apartados 3 y 4 de este artículo inciden especialmente en que las normas con rango de Ley que determinen las concretas competencias municipales en las materias del artículo (interpretación del propio legislador que refuerza el carácter de *numerus apertus* al que hacíamos antes referencia) deberán valorar la conveniencia de implantar los correspondientes servicios conforme a principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, haciendo mención específica a éstos últimos de estabilidad y sostenibilidad el apartado 4 con el aseguramiento de la suficiencia financiera.

Debe aplaudirse la voluntad del legislador en este apartado, del mismo modo que en su correlativo del art. 27 por lo que hace a las competencias delegadas, por cuanto pretende corregir el déficit de financiación de las Haciendas Locales, haciendo efectivo – o, al menos, *acercándose* al cumplimiento del – principio de suficiencia financiera del art. 142 constitucional.

En cuanto al resto de su contenido, es otro signo del calado *de fondo* de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el régimen local, con lo que conlleva de atribución a estos principios de un carácter *constitutivo* de la autonomía local.

En efecto, la problemática que plantea este artículo es similar y diversa de la formulada respecto del art. 7.4 arriba examinado. Similar, porque se puede apreciar que

los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera afectan al contenido mismo de la autonomía local. Diferente, no obstante, en que si la incidencia de los mismos respecto del art. 7.4 se valora únicamente en términos de *autonomía real*, en el presente supuesto se valora en términos de *autonomía legal*. Ello, unido a la consideración de que el legislador básico debe, a través de este precepto, garantizar el núcleo indisponible de la autonomía local para el resto de la legislación sobre régimen local, en la interpretación que éste hace de la garantía institucional, lleva a afirmar que el legislador básico entiende que dicha garantía institucional depende de los recursos económicos. Y ello no sólo *de facto* – lo que, en extremo, es casi inevitable – sino *de iure*, lo que lleva a considerar que dicha garantía institucional es diferente para cada Municipio – ó grupo de Municipios – según su situación financiera fáctica (entendiendo que el mandato de realizar una memoria económica que determine el impacto del ejercicio de las competencias propias sobre los recursos de las Administraciones afectadas que contiene el art. 25.4 se pretende realizar de manera rigurosa).

Esta última interpretación resultaría contraria, incluso, a la finalidad misma de esta normativa básica que es garantizar una mínima igualdad entre los ciudadanos y una mínima homogeneidad institucional para dotar de una cohesión política al Estado que permita su reconocibilidad en cuanto tal; lo que, sin duda, es contrario a los mandatos del legislador constituyente en una interpretación teleológica del art. 149.1.18<sup>a</sup> en relación con los arts. 137 y 140 de la Constitución.

### **3.4. El nuevo artículo 26.2: la coordinación por las Diputaciones Provinciales.**

Tras establecer en su apartado primero el art. 26 LrBRL los servicios mínimos, que sufren alguna modificación respecto al régimen precedente (es notable la desaparición del “control de alimentos y bebidas” como servicio obligatorio en *todos* los municipios sin importar población ni medios técnicos, lo cual resultaba irrealizable en la práctica), el apartado segundo del citado artículo se consagra a la coordinación de la prestación de servicios municipales por las Diputaciones Provinciales.

Así, es del siguiente tenor literal:

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

*a) Recogida y tratamiento de residuos.*

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

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

*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.*

*Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios.”.*

Este precepto encomienda a las Diputaciones Provinciales la facultad de coordinar, respecto de los Municipios de menos de 20.000 habitantes, la prestación de servicios municipales coincidentes con la práctica totalidad de los servicios mínimos que todo municipio debe prestar (excepto el de cementerio). Esta facultad de coordinación se traduce en: a) prestación directa por la Diputación, ó; b) gestión compartida con los Municipios a través de entidades creadas al efecto “u otras fórmulas”. En todo caso, la fórmula debe aprobarse por el Ministerio con la aquiescencia de los Municipios y la Diputación implicados en cada caso.

En la definición de la autonomía provincial efectuada por la jurisprudencia constitucional (por todas, en la ya citada STC 244/89), se encomienda a la Provincia una autonomía instrumental para *cooperar* con los Municipios a fin de garantizar la

correcta prestación de sus servicios – horizontal, en plano de igualdad - y *coordinar* – vertical, dotada de poderes directivos – la realización de actuaciones que trasciendan al interés municipal y, en su caso, comarcal.

De esta suerte, el principal problema que plantea este precepto es qué sucede si ninguna de estas fórmulas es aceptada por un Municipio afectado. Esta cuestión ya ha sido puesta de manifiesto por el Consejo de Estado en su Dictamen previo al Conflicto en Defensa de la Autonomía Local sobre esta Ley de 22 de mayo de 2014.

Asimismo, debemos señalar que las posibilidades que ofrece la Ley para materializar esa *coordinación* resultan excesivamente intervencionistas en la autonomía local. Así, la prestación directa del servicio por la Diputación (con cargo al Ayuntamiento), no es coordinación, es prestación directa, como su propio nombre indica. La gestión compartida puede ser una fórmula de coordinación, pero ni siquiera parece la más eficiente, por cuanto implica crear un organismo al efecto.

En efecto, la coordinación supone que se ejercen funciones directivas sobre las actuaciones de otros. Así, cabe razonablemente considerar que, desde la perspectiva constitucional, las facultades coordinadoras que cabe encomendar *ex lege* a las Diputaciones Provinciales son aquéllas que resulten imprescindibles para garantizar la satisfacción de los intereses públicos supramunicipales y, en su caso, supracomarciales, en cuanto que la Diputación es el ente encargado de tutelar y realizar el interés público provincial. Y no puede afirmarse, en términos absolutos, que esas facultades coordinadoras pasan necesariamente por la gestión directa (exclusiva o compartida), de los servicios municipales. Por consiguiente, la Ley impone una intervención en la autonomía municipal desproporcionada y excesiva, siendo que debería permitirse una mayor flexibilidad a Diputaciones y Ayuntamientos para escoger qué fórmulas permiten realizar dicha coordinación de modo efectivo con la menor repercusión posible en la autonomía municipal. Ésta parece la interpretación constitucionalmente más correcta.

A continuación, cabe señalar que la prioridad en la prestación de los servicios obligatorios no puede conducirnos a afirmar que, cuando esté en riesgo la sostenibilidad de un Municipio, éste no podrá, en Derecho, prestar más servicios que los obligatorios. Así, si como indicábamos en el apartado anterior, la atribución de las competencias propias no puede condicionarse a la situación financiera de cada Municipio, por lo que tiene de expresión misma del núcleo irreductible de la autonomía local interpretado por el legislador básico en su alcance y por el propio carácter básico de la Ley y su significado constitucional, el ejercicio de estas competencias propias, una vez atribuidas a los Municipios, tampoco puede ser *de iure* limitado por razones financieras, pues es

obligación del Estado y la Comunidad Autónoma facilitar la adecuada financiación para su correcta materialización. Otra cuestión, es que por lo general, sea de sentido común dar prioridad a los servicios obligatorios (precisamente por su carácter *esencial* para la comunidad).

#### 4. CONCLUSIONES.

En mérito de todo lo expuesto con anterioridad, podemos extraer las siguientes conclusiones sobre el tema de nuestro interés:

i) El nuevo régimen de las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación termina con el principio general de subsidiariedad el cual - amén de útil para mejorar la eficacia de la Administración en dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos y, por tanto, conveniente para permitir a esta organización cumplir con los fines que justifican su propia existencia - se halla recogido en la Carta Europea de Autonomía Local como parte importante de la autonomía local, la cual tiene la consideración de Tratado Internacional y, como tal, forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno en una posición subordinada a la Constitución, pero superior a las Leyes internas, que deben acomodarse a ella. La supeditación de la eficacia del contenido de la Carta a la Ley interna no puede obviar su contenido y significado esencial, y habría que realizar una interpretación armoniosa y conforme del principio de autonomía local en este sentido en la Constitución, en la Carta y en la Ley interna.

ii) El régimen de las competencias delegadas presenta luces y sombras. Así, la regulación detallada de ciertas condiciones de delegación (plazo, contenido del acuerdo ó norma de delegación, condición de homogeneidad de la misma), así como la necesidad absoluta de financiarla y el mantenimiento de la necesidad de aceptación por los Municipios delegados son elementos a valorar muy positivamente. Sin embargo, la regulación de los presupuestos de la delegación resulta incoherente con otros preceptos de la misma Ley, en particular en lo que se refiere a la reducción de duplicidades y, además, resulta evidente que si la delegación de ciertas competencias presenta tantas bondades, debería plantearse que éstas fueran competencias propias de los Municipios, lo que conseguiría los mismos efectos de que plantea la Ley, además de ser más acordes con el principio de autonomía local que contemplan la Constitución y la Carta Europea de Autonomía Local.

iii) Por cuanto hace a las competencias propias, el nuevo art. 25 parece pretender cerrar el elenco de éstas de manera total, pero esta pretensión es incompatible con la propia significación que la doctrina constitucional atribuye a la legislación básica sobre

el régimen local, así como a la autonomía de las Comunidades Autónomas. En este punto, cabe efectuar una distinción entre las que asumen competencias "exclusivas" sobre régimen local, y las que lo hacen de "desarrollo normativo y ejecución" si bien, a nuestro juicio, esta distinción a la luz del art. 149.1.18ª de la Constitución es en buena medida artificial, amén de no estar contemplada en las legislaciones autonómicas positivas de unas y otras Comunidades, y de resultar poco funcional. Además, no puede negarse que, en el ámbito de sus propias competencias, las legislaciones sectoriales de Estado y CC.AA. pueden atribuir competencias propias a los Municipios, con lo que el listado del art. 25.2 debe considerarse, definitivamente, *numerus apertus*, lo contrario parece claramente inconstitucional.

De otra parte, el legislador básico ha establecido como requisito para la atribución de competencias propias a los Municipios la valoración del impacto sobre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de éstas. Pero la jurisprudencia constitucional señala que la legislación básica opera como garantía de la autonomía local, al fijar el concreto contenido de ésta expresado a través de las competencias propias de los Entes Locales, estableciendo la Constitución como límite mínimo a dicha autonomía que estos Entes intervengan en la gestión de sus intereses con un margen de decisión y acción que permita la identificación de la Institución como tal. Así, el legislador básico hace depender la autonomía municipal legalmente reconocida a la situación financiera de los Municipios, generando una asimetría en la atribución de competencias propias y por ello una asimetría en la autonomía local protegida por la Ley básica, lo que podría resultar contrario a la finalidad misma de dicha legislación básica como garantía de una mínima homogeneidad institucional en el conjunto del Estado que, además, permita una igualdad básica de los ciudadanos en ejercicio de sus derechos. Lo razonable en términos constitucionales, por tanto, no es distribuir *de iure* el núcleo básico de la autonomía municipal de modo variable, sino hacerlo de modo homogéneo, permitiendo su real ejercicio con la adecuada financiación, sin perjuicio de que se establezcan normas para evitar la mala gestión de dichos recursos. Otras fórmulas siempre son posibles, pero quizás ello implique, incluso, una reforma de los preceptos constitucionales relativos a la autonomía local.

iv) Las Diputaciones Provinciales han visto modificado sensiblemente su rol respecto de los Municipios de su ámbito territorial, pasando de asistir a éstos y asegurar la prestación de servicios mínimos municipales con respeto escrupuloso a la autonomía municipal, a asumir obligatoriamente la prestación, directa ó compartida con los Municipios, de la gran mayoría de los servicios mínimos en Municipios de menos de 20.000 habitantes. La necesidad de la concurrencia de la voluntad municipal (por

otra parte imprescindible en el marco de la Constitución), junto con la obligatoriedad de estas fórmulas de gestión, conduce a un *callejón sin salida* en el caso de que no presten su consentimiento y, de hacerlo *forzadamente*, a una violación encubierta de la autonomía municipal. En cualquier caso, se ha modificado el significado de la autonomía provincial contemplada en la jurisprudencia constitucional, que ha pasado de *cooperar y coordinar los intereses supramunicipales*, a *gestionar directamente las competencias propiamente municipales*. Este incremento de autonomía provincial se hace en detrimento de la autonomía municipal, lo que es dudosamente constitucional haciendo una lectura relacional de los arts. 140 y 141 CE, por cuanto implica de sustitutivo del rol de algunos Municipios (los que no cumplen con los requisitos establecidos por la Ley) por las propias Diputaciones Provinciales, quedando unos reducidos a la nada, y asumiendo las otras un papel que trasciende el ámbito de lo *supramunicipal* para entrar de pleno en el ámbito de lo propiamente *municipal*, un rol que no parece encajar en su configuración constitucional.