

# La reconstrucción del marco jurídico-administrativo del desarrollo local en España en el marco de la reforma de 2013

## Sostenibilidad y racionalización de la administración local en España

### 1. El marco jurídico y administrativo tradicional del régimen local en España hasta la reforma de 2013

#### 1.1. *La Constitución española y la Ley de Bases del Régimen Local de 1985*

El modelo de régimen local español y, en consecuencia, de marco jurídico-administrativo para el desarrollo local de nuestro país se consolida definitivamente tras la Constitución (CE) con la aprobación de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). Esta norma da continuidad a unas previsiones constitucionales (arts. 140-142) que, aunque no excesivamente desarrolladas, suponían la consagración de estas Administraciones públicas como entes mayores de edad a partir de la proclamación de la garantía de su autonomía y la consiguiente eliminación de los controles y tutelas que habían sido la tónica durante el franquismo <sup>(1)</sup>.

Las Administraciones locales antes de 1975 no eran particularmente democráticas ni autónomas. Y no lo eran desde la propia elección de los representantes locales (algo por lo demás coherente con la naturaleza dictatorial del régimen, en el que tampoco era precisamente democrática la elección de otros poderes del Estado) a la manera en que ejercían sus poderes, sometidos a una estricta fiscalización por parte de

---

<sup>(1)</sup> LUCIANO PAREJO ALFONSO, "La autonomía local en la Constitución española", en S. MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo I, tercera edición, Iustel, 2011, pp. 47-210.

los representantes de la autoridad estatal, vía gobierno civil y, según los casos, las diputaciones provinciales <sup>(2)</sup>.

El cambio, de una gran profundidad, se articula a partir de la ya referida garantía de la autonomía local a todos los municipios, que gozarán de personalidad jurídica plena para el desarrollo de sus funciones y ejercicio de sus competencias (art. 140 CE) <sup>(3)</sup>. Además, en el mismo precepto, la Constitución consagra la garantía democrática, al señalar que el gobierno y administración de los municipios corresponde a los Ayuntamientos, integrados por alcaldes y concejales elegidos en todo caso democráticamente por sufragio universal o, en su caso, en el régimen de participación comunal de concejo abierto para ciertos municipios de muy reducido tamaño. Por su parte, el art. 142 CE garantiza que las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de sus funciones, a partir de la participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas (CCAA) y de los rendimientos de sus tributos propios.

La transformación es de un calado difícil de minimizar y se consolida definitivamente por medio de la LRBRL ya citada, encargada de sentar las bases del nuevo modelo organizativo y competencial, norma completada con el Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales en materia de régimen local (TRRL) que recopila todas las normas previas a la LRBRL y dispersas normativamente en diversos instrumentos que, no oponiéndose al nuevo régimen legal, permiten completarlo. En materia financiera, y tras la primera compilación postconstitucional completa con rango legal de 1988, en la actualidad el régimen jurídico de la misma lo tenemos en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (LRHL). Sobre estas bases legales se han construido las relaciones jurídicas a escala local y se ha desplegado la acción pública de nuestras administraciones municipales, en los perfiles que a día de hoy conocemos, desde la reinstauración de la democracia en España.

---

<sup>(2)</sup> E. ORDUÑA REBOLLO, *Historia del municipalismo español*, Iustel, 2005, pp. 192-206.

<sup>(3)</sup> LUCIANO PAREJO ALFONSO, "La autonomía local en la Constitución española", *cit.*, pp. 142-157.

Bajo este marco constitucional y legal los municipios españoles han acometido en los últimos treinta años una intensa labor centrada en el desarrollo local que ha contribuido a la mejora social y económica del país y que, en general, ha funcionado razonablemente bien. Es en estas normas donde encontramos la arquitectura general del modelo de régimen local que conocemos.

Todo ello ha acabado dando un gran peso en la definición de lo que es el régimen local al legislador estatal, ayudado además por títulos horizontales competenciales estatales como el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, que reconoce al Estado la capacidad para determinar el régimen jurídico básico de todas las Administraciones Públicas (y también las locales), el art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE, que atribuye al Estado la competencia para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y cumplimiento de los deberes constitucionales o más recientemente el art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE, referido a la competencia estatal sobre Hacienda general y Deuda del Estado. Si bien las CCAA siguen teniendo un espacio, éste está muy condicionado por lo extenso de la legislación estatal, máxime tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 31/2010 referida al Estatut de Catalunya de 2006 (norma del llamado “bloque de la constitucionalidad”), que pretendió sin éxito establecer orientaciones propias sobre el régimen local catalán llamadas a supraordenarse a las disposiciones de la LRBRL, pues la sentencia en cuestión afirmó la prioridad de las disposiciones básicas estatales sobre cualquier disposición autonómica, incluyendo las estatutarias <sup>(4)</sup>.

### 1.2. *Un modelo consolidado pero sometido a críticas*

El modelo de régimen local que se deduce de la Constitución y se establece definitivamente con el asentamiento legislativo del mismo a lo largo de la década de los ochenta del siglo pasado puede considerarse, a día de hoy, como plenamente consolidado. La imagen que tenemos los

---

<sup>(4)</sup> FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y gobierno local, 2014, pp. 75-136 (pp. 77-82).

ciudadanos de nuestros entes locales y de sus posibilidades de acción, de sus responsabilidades y de su modo de funcionar se deduce directamente de este marco legal. Sin embargo, este afianzamiento no ha quedado exento de críticas, como también han aparecido a lo largo de todos estos años no pocas propuestas de mejora. Básicamente, se ha cuestionado históricamente si ese modelo respondía adecuadamente a las necesidades de descentralización municipal, si los controles sobre ciertas actuaciones municipales eran los adecuados, si la financiación con la que contaban los municipios era suficiente y estaba correctamente ordenada y, por último, si el mapa municipal, que se arrastró históricamente sin excesivas revisiones y se dejó luego en manos de las CCAA, se correspondía o no con una planta municipal razonable y adaptada a las necesidades actuales. Se trata, sobre todo, de los problemas en relación a los municipios. De las críticas sobre otros entes locales, como las Diputaciones (muy cuestionadas desde muchos puntos de vista) <sup>(5)</sup>, o las entidades locales menores (finalmente eliminadas jurídicamente como tales aunque sigan existiendo sin consideración legal de ente local en la reforma de 2013) o las insuficiencias del modelo comarcal reflejados en los pocos y no muy exitosos intentos autonómicos de implantación (Aragón, Cataluña) no vamos a ocuparnos, por tratarse los municipios del ente local central de nuestro sistema y a partir del cual tiene sentido explicar sus hipotéticas carencias para entender los problemas del marco jurídico del desarrollo local en España.

### *1.2.1. La cuestión de la "segunda descentralización"*

El asentamiento del modelo constitucional de régimen local español tal y como fue concretado por la LRBRL y todo su desarrollo ha convivido, sin embargo, con una crítica muy común, especialmente desde sectores más municipalistas, respecto de las escasas competencias municipales que, a la postre, han acabado consolidándose <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> ANDRÉS BOIX PALOP, *Una nova planta per als valencians. Possibilitats i límits per a l'organització política i administrativa del País Valencià dins la Constitució de 1978*, Nexa, 2013, pp. 100-107.

<sup>(6)</sup> XAIME RODRÍGUEZ ARANA-MUÑOZ, "Sobre la segunda descentralización", en *Revista de estudios autonómicos*, n.ºs 2-3, 2002-2203, pp. 97-115.

A este respecto, hay que tener en cuenta que la aparición de las Comunidades Autónomas, con el desplazamiento de muchas competencias tradicionalmente estatales a la escala regional (si bien, a la hora de la verdad, con menos intensidad de lo que se suele decir porque el Estado retiene mucha capacidad de determinación en no pocos ámbitos), ha contribuido a relegar a un segundo plano a los municipios a nivel competencial. Se trata de un fenómeno que se puede analizar en dos planos. Por un lado, el estrictamente relacionado con el reparto de competencias a diferentes niveles y la reflexión sobre cuáles son los ámbitos de decisión óptimos para poner en marcha toda una serie de políticas públicas (7). En este punto, resulta obvio que la aparición de las Comunidades Autónomas tiende a concentrar en ellas ciertos servicios y prestaciones que requieren de cierta red o que presentan economías de escala (piénsese en los servicios sanitarios o educativos) pero que en países sin niveles regionales potentes y con municipios de mayor tamaño en muchas ocasiones sí son asumidos por los municipios (8). Por otro lado, en un plano estrictamente político, es también cierto que la mayor potencia representativa de las Comunidades Autónomas, así como su relativa novedad tras la Constitución de 1978, ha centrado el debate sobre el reparto Estado-CCAA y los conflictos surgidos en torno a las visiones más centralistas y las más partidarias de la descentralización, quedando oscurecido el debate sobre las competencias municipales (9).

Ha de ser tenido en cuenta, además, que el régimen local español derivado de la LRBRL ha tendido a la uniformidad, atribuyendo sustancialmente las mismas competencias y responsabilidades a todos los municipios con independencia de su tamaño, variando únicamente la obligación (que no la posibilidad) de prestar ciertos servicios locales; así como ha establecido un modelo organizativo muy similar. Sólo con el paso de

---

(7) SANTIAGO LAGO PEÑAS y JORGE MARTÍNEZ VÁZQUEZ, *The Challenges of Local Government Size*, Edward Elgar, 2013.

(8) ÁNGEL MANUEL MORENO, *Local government in the Member States of the European Union: a comparative perspective*, INAP, 2012.

(9) ANDRÉS BOIX PALOP, "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales", en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 2, 2014.

los años se ha introducido una leve diferenciación, de tipo organizativo, para grandes municipios (la ley 57/2003 reformó en este sentido la LRBRL ya muy tardíamente para establecer ciertas normas esencialmente organizativas y orgánicas diferenciadas, algo más “parlamentarias” y con medidas de desconcentración administrativa en distritos). Lo cierto, sin embargo, es que la reforma tampoco generó mucha más flexibilidad ni posibilidades de diferenciación estructural notables <sup>(10)</sup>. Tampoco supuso diferencias competenciales relevantes más allá de las tradicionales. Los municipios españoles siguen dependiendo de una norma básica que es un corsé bastante rígido y uniformizador. Lo cual a su vez tiene efectos sobre el debate competencial. A menos posibilidades de diferenciación y menor flexibilidad del modelo, mayor es la tendencia a evitar la generosidad con los municipios en el plano competencial, pues descentralizar en favor de éstos supondría hacerlo a favor de todos, incluyendo también a municipios muy pequeños.

Por último, ha de ser señalado que este debate tampoco ha contado con una influencia autonómica a favor de la descentralización. A pesar de que la forma tradicional de entender del modelo LRBRL (que posteriormente veremos que ahora está puesta en cuestión y sometida a cierta polémica) consideraba que las competencias atribuidas por la ley estatal eran mínimos que reflejaban la garantía institucional de la autonomía local pero que en todo caso eran susceptibles de ser superados y ampliados por la legislación autonómica en el ámbito competencial que le es propio, lo cierto es que las leyes locales autonómicas generales, incluyendo las más avanzadas (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana), han sido más deudoras de la ley estatal que innovadoras en este campo <sup>(11)</sup>. Sólo la legislación sectorial autonómica ha sido algo más generosa, pero normalmente siempre asignando a los entes locales funciones subsidiarias y de ejecución.

No ha sido hasta muy recientemente, en un contexto de crisis institucional muy acusado, cuando las demandas de descentralización a

---

<sup>(10)</sup> FERNANDO GARCÍA RUBIO, “El régimen especial de los municipios de gran población”, en S. MUÑOZ MACHADO (Dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, Tomo IV, tercera edición, Iustel, 2011, pp. 4327-4378.

<sup>(11)</sup> ANDRÉS BOIX PALOP, *Una nova planta per als valencians...*, cit., pp. 146-149.

favor de los municipios se han hecho algo más concretas y se han ido extendiendo, normalmente vinculadas a las exigencias de mayor transparencia, participación ciudadanía y cercanía de la población a la toma de decisiones, que tendencialmente apoyan, de la mano del principio de subsidiariedad, que ese acercamiento se produzca ampliando la capacidad competencial de los municipios <sup>(12)</sup>. Debate que, sin embargo, no se ha plasmado en reformas legales en este punto. Al contrario, la reforma de 2013 de la LRRL ha ido, más bien, en sentido contrario, de la mano de la tradicional justificación que pone el foco en los municipios pequeños y su incapacidad para gestionar competencias ambiciosas <sup>(13)</sup>.

### 1.2.2. La financiación local y sus insuficiencias

Un tercer elemento de discusión que ha acompañado a nuestro modelo de régimen local estos años es la crítica, casi ritual, sobre el modelo de financiación local, que tradicionalmente se ha caracterizado de muy insuficiente aunque permite el desarrollo de diferentes políticas tributarias y se pueden apuntar mejoras sencillas que lo harían más flexible y adaptable <sup>(14)</sup>. A grandes rasgos, el modelo, del que nuestra Constitución simplemente dice que ha de ser establecido de forma que garantice la referida autonomía local y la suficiencia de recursos, ha sido también muy estable en sus grandes rasgos, por mucho que la LRRL haya sido modificada con frecuencia.

La financiación local en nuestro país se caracteriza por la combinación de tributos propios de los entes locales (esencialmente el Impuesto de Actividades Económicas, cuya importancia se ha visto reducida en los últimos años; el Impuesto de Bienes Inmuebles que grava la propiedad inmobiliaria; y los diversos impuestos relacionados con los vehículos a motor) y las diversas tasas y precios públicos que recaudan por el empleo

---

<sup>(12)</sup> J. ROMERO y A. BOIX (coord.), *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*, PUV, 2015.

<sup>(13)</sup> MARCOS ALMEIDA CERREDA, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, en *La planta del Gobierno local*, AEPDA, 2013, pp. 61-122 (pp. 79-88).

<sup>(14)</sup> SANTIAGO LAGO PEÑAS y JORGE MARTÍNEZ VÁZQUEZ, “La política tributaria y las corporaciones locales: elementos de análisis y discusión”, en *Papeles de economía española*, n.º 139, 2014, pp. 115-124.

de bienes o servicios municipales, completados con la participación en impuestos estatales y autonómicos, que el Estado y las CCAA redistribuyen.

Las consecuencias de este modelo han sido tradicionalmente muy cuestionadas. En primer lugar, por la insuficiencia de los ingresos que se predica del mismo. Esta insuficiencia, con todo, podría ser matizada a la luz de ciertas evidencias: como es sabido, los municipios españoles son la Administración pública menos endeudada y con mayor equilibrio presupuestario (de hecho, las únicas que globalmente han logrado alcanzar superávit en los últimos años) <sup>(15)</sup>; adicionalmente, y a la luz del debate en torno a las competencias municipales derivado de la reforma de 2013, es claro que esta situación se ha alcanzado a pesar de que los municipios están prestando no sólo aquellos servicios que legalmente les corresponden sino, en muchos casos, también otros muchos que los vecinos les demandan <sup>(16)</sup>. Quizás la financiación municipal en España es insuficiente comparada con otros modelos comparados y en relación a las muchas cosas que podrían realizar los entes locales en un marco competencial más generoso, pero no parece que lo sea necesariamente en el contexto concreto en que nos movemos.

Ello no obstante, y en el contexto del reciente Informe de Expertos para la Reforma de la Financiación Local, a pesar de que el mismo no propone grandes cambios en el modelo, ha de ser señalado que otros aspectos del sistema sí puede ser muy criticable. Por ejemplo, no ha explorado, a pesar de la previsión constitucional en este sentido, la participación de los entes locales en tributos autonómicos, perdiendo así espacios posibles para la cooperación y la corresponsabilidad. Tampoco es un sistema particularmente redistributivo <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> ELOÍSA CARBONELL PORRAS, "La planta local: análisis general y perspectivas de reforma", en *La planta del Gobierno local*, AEPDA, 2013, pp. 17-59 (pp. 17-22); MARCOS ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local", *cit.*, pp. 75-78.

<sup>(16)</sup> MARCOS ALMEIDA CERREDA, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local", *cit.*, pp. 72-75.

<sup>(17)</sup> Todas estas cuestiones las he desarrollado de manera exhaustiva en un trabajo sobre el fundamento constitucional de la financiación local y su escaso desarrollo respecto de la participación en el mismo de las Comunidades Autónomas, en ANDRÉS BOIX PALOP, "Fundamentos y retos jurídicos de las relaciones financieras entre Comunidades Autónomas y Entidades Locales", en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 89, 4/2017, pp. 11-32.



### 1.2.3. Minifundismo municipal y reforma de la planta local

Por último, una crítica muy común, reiterada hasta la saciedad, a nuestro modelo de régimen local es la que se refiere al excesivo número de municipios existentes en España y a su reducido tamaño. Suele ponerse de manifiesto que el número de municipios, unos 8.000, se ha mantenido constante en las últimas décadas, sin que las normas postconstitucionales hayan favorecido o potenciado las fusiones de municipios, a diferencia de lo ocurrido en otros países de nuestro entorno como, por citar sólo algunos ejemplos significativos, Inglaterra, Dinamarca o Alemania <sup>(18)</sup>.

En este debate hay que tener en cuenta que la cuestión del tamaño del municipio tiene más o menos importancia dependiendo, como es obvio, de su nivel competencial y de la flexibilidad de éste. Es decir, no genera los mismos problemas el minifundismo municipal si existen entes regionales potentes (como ocurre en España con las CCAA) que si no, como es el caso inglés o danés, por referirnos a los mismos ejemplos antes señalados, dado que las competencias de los municipios en el primero de los casos, como ya hemos expuesto, tenderán a ser menores. Asimismo, los problemas derivados del minifundismo municipal tienden también a minimizarse si hay estructuras de apoyo a escala más amplia y un modelo local flexible que permite la agrupación funcional de ciertos servicios o la gestión intercomunal de muchos intereses, como pasa en Francia, por ejemplo, que conserva 40.000 municipios (5 veces más que en España, esto es, un 500%, a pesar de contar únicamente con un 50% de la población que nuestro país) <sup>(19)</sup>.

Por último, conviene ubicar el debate en unas coordenadas más ajustadas. Frente a las críticas más habituales, el país que más se parece en su estructura territorial al nuestro que ha acometido una reducción de

---

<sup>(18)</sup> DIAN SCHEFOLD, "Local government in Germany", en ÁNGEL MANUEL MORENO, (coord.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative perspective*, INAP, 2012, pp. 233-256.

<sup>(19)</sup> ROBERT HERTZOG, "Local government in France", en ÁNGEL MANUEL MORENO, (coord.), *Local government in the Member States of the European Union: a comparative perspective*, INAP, 2012, pp. 203-231.

municipios, la República Federal de Alemania, cuenta en estos momentos con unos 12.000 municipios frente a los 8.000 españoles, lo que en proporción a la población de uno y otro país no permite el nivel de dramatismo que habitualmente se emplea en España cuando se critica el exceso de entes locales de nuestro país. Las diferencias a este respecto de nuestro país con Alemania, a diferencia de lo que ha parecido entender el legislador de 2013 con sus medidas para reducir municipios e incentivar las fusiones, tienen quizás más que ver con que en ese país sí han logrado una tendencia a la baja en el número de municipios por medio de fusiones incentivadas y que ello se ha hecho con un notable impulso regional, no tanto de la Federación, por lo que hay cierta variedad dependiendo de los Länder. Algo que en España, dadas las diferencias de tipologías municipales y de tamaño de los municipios o en cuanto a la densidad de población de ciertas CCAA, debiera ser tenido en cuenta: probablemente el tamaño municipal óptimo no es el mismo en zonas litorales muy pobladas que en áreas de interior con núcleos dispersos, alejados y muy poco poblados. Un aspecto este último que en nuestro país no se ha tenido nunca muy en cuenta.

Llama la atención, en definitiva, la enorme rigidez del sistema de régimen local español en este plano y los inconvenientes que plantea, inéditos en el marco comparado, para poner en marcha una planta institucional flexible que pueda adaptarse mejor a las necesidades plurales y diversas que en ocasiones requiere el marco local. La incapacidad de la reforma de 2013 para dar respuesta a estas necesidades es otra de las explicaciones del fracaso de la misma <sup>(20)</sup>, por su obsesión en haberse centrado excesivamente, y de manera equivocada como veremos, más en el problema de recortar competencias locales que en ninguno de los ya referidos.

---

<sup>(20)</sup> ANDRÉS BOIX PALOP, "El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 68, 2017.

## 2. El marco jurídico administrativo del desarrollo local tras las reforma de 2013

### 2.1. *Objetivos de la reforma: de la realidad a la práctica*

La reforma de 2013 de la LRBRL ha sido la más importante transformación de nuestro modelo de régimen local desde la entrada en vigor de la norma hace ya tres décadas. Con todo, la versión finalmente aprobada por las Cortes generales de estos cambios con la ley 27/2013 ha sido finalmente sensiblemente menos ambiciosa que los objetivos iniciales. Al amparo de las competencias horizontales que la Constitución otorga al Estado interpretadas expansivamente, especialmente la que tiene que ver con Hacienda y deuda (art. 149.1.14.<sup>a</sup> CE), cuya función se ha visto notablemente puesta en valor tras la reforma del art. 135 CE sobre límites de déficit y su control por el Estado, así como a través la más tradicional capacidad del Estado de desarrollar la legislación básica en materia de régimen local del art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, la pretensión inicial era acometer una profundísima transformación de algunos de los elementos esenciales de nuestro régimen local con una intervención jurídicamente muy agresiva sobre los municipios, especialmente los más pequeños <sup>(21)</sup>. Las líneas iniciales de los primeros anteproyectos avanzados contenían, así, previsiones como <sup>(22)</sup>:

- fusiones obligatorias a partir de la evaluación de la sostenibilidad financiera de ciertos municipios de menos de 20.000 habitantes;
- traslado forzoso de prácticamente todas las competencias de gestión y políticas públicas en los municipios de menos de 20.000 habitantes, que quedarán a las Diputaciones provinciales;
- limitación de las posibilidades de delegación de competencias por parte tanto del Estado como de las CCAA en los municipios por la

---

<sup>(21)</sup> ANDRÉS BOIX PALOP, "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local...", *cit.*

<sup>(22)</sup> XAVIER FORCADELL I ESTELLER, "Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y gobierno local, 2014, pp. 57-73.

vía de convertir el art. 27 LRBRL en un precepto con una lista exhaustiva de competencias delegables que en ningún caso serían susceptibles de ampliación;

- reducción del ámbito competencial de los municipios de forma notable por la vía de redefinir (en ocasiones restrictivamente) las tradicionales competencias municipales del art. 25 LRBRL pero, sobre todo, por la vía de eliminar la cláusula competencial residual que tradicionalmente había permitido a los municipios, vía art. 28 LRBRL, completar cualquier acción pública en materias de su incumbencia, en la línea de lo que prevé la Carta Europea de Autonomía Local, y tratar de impedir el ejercicio de competencia alguna más allá de las previstas explícitamente en la norma estatal, sin posibilidad de ampliación por las normas autonómicas, con el fin declarado de “evitar duplicidades”;

- correlativamente, desplazamiento a las Diputaciones provinciales de ciertas competencias;

- establecimiento de diversas medidas organizativas tendentes a fomentar un mayor control presupuestario en los municipios y dificultar la aparición de desequilibrios financieros: mayores controles por parte de los interventores, normas respecto de la aprobación de los presupuestos, controles por parte de otras Administraciones en temas presupuestarios, restricciones en salarios y números de concejales liberados o de asesores dependiendo de la población...

- controles respecto de las formas de gestión de servicios públicos realizadas por medio de empresas públicas o mancomunidades, con la intención de reducir su incidencia, potenciando indirectamente la prestación indirecta;

- pretensión de minimización de fórmulas asociativas supramunicipal como las mancomunidades o consorcios.

La reforma era, en estos términos, extraordinariamente agresiva y problemática en lo que se refería al respeto a la autonomía local, máxime si la ponemos en relación con los contenidos mínimos de la misma según la Carta Europea de Autonomía Local. De hecho, lo era hasta tal punto que el propio Consejo de Estado informó en ese sentido, alertando de los riesgos de que la falta de respeto a la misma supusiera la inconstitucionalidad de la reforma. Sin embargo, y con ser muy criticable en esta y

otras orientaciones, la reforma era también totalmente coherente en sus postulados<sup>(23)</sup>. Concebía los municipios como Administraciones públicas de segundo nivel, con competencias muy limitadas, sometidas a intensos controles y predeterminaciones organizativas y, además, tendía a eliminar los municipios de menos de 20.000 habitantes como entes prestacionales alegando que de este modo se lograban mayor eficacia, economías de escala y los consiguientes ahorros. Además, y por toda una serie de vías, entre ellas el mero hecho de hacer responsable de las prestaciones en muchos casos a las Diputaciones provinciales, que no tienen medios para hacerlo de otro modo, la norma pretendía sin duda fomentar la externalización de servicios locales con la intención de despublificar su prestación y de crear mercados privados a escala provincial para la misma<sup>(24)</sup>. Dentro de este diseño global, que por lo demás abundaba en la idea de que el régimen local es una competencia esencialmente estatal y de que la capacidad de intervención, modificación o expansión del mismo por parte de las CCAA es mínima<sup>(25)</sup>, muy criticable por muchas razones, las incoherencias internas eran, eso sí, escasas y la transformación, ambiciosa e innegable<sup>(26)</sup>. Únicamente llamaba la atención el hecho, este sí incoherente, de que a municipios de mayor tamaño se les restringieran las competencias en lugar de ampliárselas, como parecería razonable. Por otro lado, y como ya se ha señalado, llamaba también la atención que la orientación de la reforma fuera tan diferente a las incipientes transformaciones en países de nuestro entorno como Italia o Francia, que por esas mismas fechas anunciaban el replanteamiento cuando no proyectos de eliminación de sus instituciones equivalentes a las provinciales y la potenciación de la intercomunalidad<sup>(27)</sup>.

---

(23) JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge", en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y gobierno local, 2014, pp. 139-156.

(24) ANDRÉS BOIX PALOP, "Apuntes sobre algunas consecuencias sociales de la reforma local de 2013", en *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, n.º 129, 2015, pp. 37-51.

(25) FRANCISCO VELASCO CABALLERO, "Títulos competenciales y garantía constitucional de la autonomía local...", *cit.*, pp. 77-78.

(26) JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR, "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge", *cit.*

(27) ANDRÉS BOIX PALOP, "Objetivos y realidad de la reforma local: Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", en *Anuario del Gobierno local*, n.º 1, 2013, pp. 89-127.

La propuesta recibió una enorme contestación pública y una gran oposición desde el mundo local, incluyendo en las protestas a parte de los responsables municipales del propio partido político que la impulsaba desde el gobierno central, el Partido Popular. Como consecuencia de esa contestación y de la adaptación jurídica necesaria tras las críticas del Consejo de Estado el texto finalmente aprobado como ley 27/2013 modificaba la LRBRL conservado, al menos en teoría, las líneas generales del proyecto, pero diluyendo muy mucho, como ya se ha dicho, su efecto práctico real <sup>(28)</sup>. Así, las fusiones obligatorias de municipios desaparecen y pasan a ser incentivadas por medio de una serie de medidas esencialmente de tipo económico (y no muy generosas, además), las reglas de organización y límites a sueldos y liberaciones se mantienen pero atenuadas, se permite la conservación de mancomunidades, se desvinculan las competencias de las Diputaciones de la sustitución directa en la prestación de los municipios (que pasará a hacerse sólo tras un procedimiento de análisis de costes y cierto acuerdo municipal)... Todo ello ha conllevado críticas de quienes creían necesaria la reforma, pues de forma atinada han señalado que la versión final la diluye completamente.

En esta misma línea, las previsiones iniciales en materia competencial, que son absolutamente esenciales para que comprendamos el marco jurídico actualmente vigente en España para el desarrollo de políticas locales, sufren de este mismo proceso. Aun conservándose la orientación inicial, finalmente acaba siendo dudoso que el listado competencial del art. 25 LRBRL pase a ser de imposible ampliación por parte de las CCAA <sup>(29)</sup>, se permite que se deleguen más competencias además de las previstas en el art. 27 LRBRL y además se abren vías para el ejercicio de las llamadas “competencias impropias” por parte de los municipios en algunos casos (art. 7.4 LRBRL). El análisis jurídico respecto de cómo quedan estas cuestiones es absolutamente clave para entender el

---

<sup>(28)</sup> ANDRÉS BOIX PALOP, “Objetivos y realidad de la reforma local...”, *cit.*

<sup>(29)</sup> MARÍA JOSÉ ALONSO MAS, “Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo”, en M. J. DOMINGO ZABALLOS (coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, Aranzadi, 2014.

nuevo modelo de régimen local español <sup>(30)</sup>. Además, y finalmente, ha de ser tenido en cuenta que todas las pretensiones limitadoras contenidas en la reforma local de 2013 en términos competenciales han acabado siendo invalidadas por el Tribunal Constitucional, como veremos a continuación.

## 2.2. El reparto de competencias en la reforma de la LRBRL

### 2.2.1. Posibilidades de acción municipal reconocidas en la ley estatal (competencias propias)

La LRBRL parte de la base de que, en principio, la acción municipal puede acometer cualquier tipo de acción para la gestión de sus intereses, promoviendo actividades y prestando servicios públicos que satisfagan las necesidades de sus vecinos en todas aquellas materias respecto de las que la norma le asigna competencias (art. 25.1 LRBRL). Pero, eso sí, tratando a su vez de reducir enormemente el referido ámbito competencial, que el art. 25.2 LRBRL aspira a limitar ciñéndolo a los siguientes ámbitos:

a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.

b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.

c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.

e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.

---

<sup>(30)</sup> ANDRÉS BOIX PALOP, "Reforma local de 2013 y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos", en J. ROMERO y A. BOIX (coord.), *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*, PUV, pp. 61-78.

g) Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.

h) Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

i) Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.

j) Protección de la salubridad pública.

k) Cementerios y actividades funerarias.

l) Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales.

n) Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

ñ) Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Como puede verse, se trata todas ellas de competencias típicamente municipales, que se han venido desarrollando históricamente por parte de los ayuntamientos. Competencias, además, que ya estaban contempladas en la versión de la LRBRL anterior a la reforma, aunque algunas de ellas con una amplitud mayor, pues la reforma ha reformulado la literalidad de algunos preceptos –por ejemplo, servicios sociales o competencias complementarias en materia educativa, donde hay un retroceso claro– con la pretensión de reducir el ámbito material de la acción municipal <sup>(31)</sup>. Ello no obstante, no parece complicado entender que los perfiles de la actuación pública en estas materias, que se ha consolidado con el tiempo, puedan entenderse cubiertos por la norma por vía interpretativa. Hay que asumir, pues, que estas competencias están plenamente consolidadas sin ninguna duda en el estatuto competencial de

---

<sup>(31)</sup> XAVIER FORCADELL I ESTELLER, "Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local...", *cit.*



los municipios españoles (jugando, de hecho, y también, como esa garantía institucional mínima fijada por el Estado y que en ningún caso puede ser desconocida por las legislaciones autonómicas) en que ha señalado el Tribunal Constitucional reiteradamente que se concreta la autonomía local <sup>(32)</sup>. De hecho, así lo ha reafirmado el Tribunal Constitucional en toda su serie de sentencias iniciadas con las SSTC 41/2016 y 111/2016 sobre la ley 27/2013, unánimes en este sentido <sup>(33)</sup>.

*2.2.2. Condicionantes en el ejercicio de las competencias locales y obligación de cooperación con otros niveles administrativos*

Aunque la capacidad de determinación por parte de las Comunidades Autónomas de la acción pública local y de su ámbito competencial es grande, como hemos señalado, y que no haya de entenderse que la reforma local y el nuevo art. 25.2 LBRL supongan una restricción de esta capacidad autonómica de ordenación de la planta y despliegue administrativo a escala local y autonómica <sup>(34)</sup>, como ha reafirmado el Tribunal Constitucional en sus sentencias sobre la ley, sí hay algunos preceptos y previsiones de la ley y de su reciente reforma que condicionan el ejercicio de las mismas e inciden en la libertad de ordenación por parte de las Comunidades autónomas: la previsión de servicios municipales obligatorios, el papel prestador garantizado institucionalmente a las Diputaciones provinciales y ciertas previsiones de repliegue competencial contenidas en la ley 27/2013.

A estos efectos, el art. 36 LRBRL tradicionalmente otorgaba a las Diputaciones capacidades de coordinación y soporte a los municipios, que se han visto incrementadas como resultas de esta previsión. En estos momentos, sus competencias se han visto ampliadas y ya no sólo coor-

---

<sup>(32)</sup> MARÍA JOSÉ ALONSO MAS, "Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo", *cit.*

<sup>(33)</sup> LUIS MEDINA ALCOZ, "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a la luz de las sentencias constitucionales sobre la reforma local de 2013", en *Anuario del Gobierno Local 2015-16*, 2016.

<sup>(34)</sup> MARÍA JOSÉ ALONSO MAS, "Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo", *cit.*; ANDRÉS BOIX PALOP, "Reforma local de 2013 y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos", *cit.*

dinan la prestación de servicios municipales o la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, o la prestación de servicios de carácter supramunicipal o de fomento (como la previsión expresa de la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes, y de prevención y extinción de incendios en los de menos de 20.000 habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación, algo que ya era habitual), sino que también se le asigna directamente por ley la prestación de servicios concretos, algo que es una novedad clara y que supone un ámbito competencial propio expresamente garantizado y protegido, blindado, legalmente, para servicios como la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en periodo voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000.

Así pues, la ley 27/2013 ha establecido por primera vez, además de las funciones de coordinación y apoyo, e incluso al margen del soporte “obligatorio” que el actual art. 26.2 LRBRL hace que las Diputaciones presten los servicios cuando el coste efectivo que ofertan sea inferior en los municipios de menos de 20.000 habitantes, un ámbito competencial estrictamente propio de las Diputaciones provinciales, no subsidiario o de apoyo ni dependiente de la voluntad de acción, fomento coordinación, que pasa a estar garantizado y protegido por la norma básica estatal. Esta novedad conviene que sea muy tenida en cuenta a efectos del despliegue competencial, y su ordenación en cuanto a la planta multi-nivel, por parte de la legislación autonómica.

Por último, hay que señalar que las Sentencias 41/2016 y 111/2016 del Tribunal Constitucional han anulado todas las previsiones de las disposiciones transitorias y adicionales de la ley 27/2013 que pretenden forzar la reautonomización de ciertos servicios sociales o competencias sanitarias o educativas, de modo coherente con la reducción que el nuevo art. 25.2 LRBRL contiene respecto de la acción municipal en estas materias <sup>(35)</sup>. He quedado así validada la reacción legislativa en casi

---

<sup>(35)</sup> ANDRÉS BOIX PALOP, “Margen de actuación de la acción de gobierno municipal tras la reforma local de 2013 y la respuesta del Tribunal Constitucional”, en *Boletín Fuhem-Ecosocial*, n.º 40, septiembre-octubre 2017.

todas las Comunidades Autónomas, unánime en el sentido de no sentirse ligadas por estas previsiones <sup>(36)</sup>. Se trata de uno de los elementos donde más evidente es el fracaso de la reforma local española de 2013 <sup>(37)</sup> y, también, reflejo de un elemento estructural del régimen local que ha de quedar claro y que más importancia tiene para entender las posibilidades futuras de su empleo para el desarrollo local: las Comunidades Autónomas no tienen límite alguno para, respecto de sus competencias, decidir que éstas sean prestadas por entes locales e incrementar generosamente las posibilidades de desarrollo de las políticas a esa escala, con toda la generosidad y ambición que se desee. Un desarrollo que, además, puede combinarse con medidas complementarias como las delegaciones.

### 2.2.3. Delegación de competencias en los entes locales

Las normas en materia de régimen local, tanto las estatales como las autonómicas, permiten en todo caso delegar competencias, ya estatales, ya autonómicas, en entes locales. Es decir, que aun con las limitaciones señaladas, e incluso si consideráramos que las mismas impiden a las Comunidades Autónomas transferir libremente facultades y responsabilidades a los entes locales (además, y como es obvio, a distintos niveles), es posible radicar la efectiva gestión de muchos servicios y la prestación de muchas políticas en los entes locales empleando esta técnica. Como es evidente, la decisión de delegar se adopta porque se considera que de este modo se va a mejorar la prestación, pero no equivale a una atribución de la competencia, pues implica una serie de controles y cautelas incompatibles con la autonomía local. Así, la disposición o el

---

<sup>(36)</sup> JULIO TELEJEDOR BIELSA, “El desarrollo autonómico de la reforma local de 2013: entre la rebelión y el pragmatismo”, en A. BOIX PALOP y A. M. DE LA ENCARNACIÓN, *Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013*, Aranzadi, 2015; FRANCISCO VELASCO CABALLERO, “Desarrollos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, en *Anuario de Derecho Municipal 2014*, Marcial Pons-UAM, 2015, pp. 21-53; PILAR NAVARRO RODRÍGUEZ y MANUEL ZAFRA VÍCTOR, “El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 2, 2014; ANDRÉS BOIX PALOP, “Reforma local de 2013 y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos”, *cit.*

<sup>(37)</sup> ANDRÉS BOIX PALOP, “El régimen local tras el fracaso de la reforma de 2013”, *cit.*, pp. 24-35.

acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta. Además, la Administración delegante (estatal o autonómica) podrá, para dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados, emanar 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, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del municipio.

#### 2.2.4. Otras competencias municipales

El régimen de ejercicio de otras competencias municipales (“impropias” o “diferentes a las propias y delegadas”) que ha impuesto el art. 7.4 LRBRL ha de asumirse en principio en su integridad por el legislador autonómico, al tratarse de una regulación básica estatal que se impone a las Comunidades Autónomas. Este precepto, como es sabido, en su lucha contra las “duplicidades” que obsesiona al legislador estatal <sup>(38)</sup> pretende prohibir que los municipios ejerzan otras competencias a las que se les asigna como “propias” o les sean delegadas, con la única excepción de que se autorice excepcionalmente la acción municipal en ámbitos donde no esté actuando otra administración pública y si y sólo si el municipio está en situación de equilibrio presupuestario, circunstancias ambas que deben ser acreditadas por el Estado y las CCAA. Ello no obstante, han de apuntarse dos consideraciones:

1. Un amplio y generoso régimen competencial a favor de los municipios, flexible y debidamente dotado presupuestariamente, haría innecesario en la mayor parte de los casos el recurso por parte de los municipios a ejercer competencias “impropias” (pues, en tal caso, como es obvio, ya no lo serían, sino que, por el contrario, serían competencias “propias”), con lo que hay que entender que las mismas tenderían a ser marginales en un modelo coherente, apropiado y bien dimensionado de régimen local.

---

<sup>(38)</sup> MARCOS ALMEIDA CERREDA, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, *cit.*, pp. 72-75.

2. Los servicios públicos, funciones y competencias ya ejercidas por los municipios hasta la fecha, por muy “impropios” que pueda considerarse que han pasado a ser tras la reforma legal, pueden seguir pres-tándose debido a la redacción del nuevo art. 7.4 LRBRL y quedan así eximidos de los informes que en otro caso serán imprescindibles (no duplicidad y sostenibilidad financiera) que se piden en el resto de casos. Las Comunidades autónomas así lo han ido estableciendo en sus normas de “desarrollo” (no particularmente coherente con el espíritu de la norma básica estatal) de esta cuestión.

#### 2.2.5. Valoración global

A la luz del nuevo modelo, queda claro que la pretensión estatal de restringir las competencias locales a las del art. 25 LRBRL parece, más allá de su inconstitucionalidad si interpretada de manera estricta, no ha tenido demasiado éxito. Las CCAA no se han sentido concernidas por esta limitación y no sólo han aprobado una serie de normas, legales y reglamentarias, dejándolo claro, como ya hemos visto, sino que además toda su legislación sectorial y general ampliando las competencias municipales previa a la reforma de 2013 de la RBRL sigue a día de hoy en vigor, aplicándose y sin que el Estado haya pretendido impugnarla. Por lo demás, las posibilidades de expansión de las delegaciones a partir de cómo queda definitivamente el art. 27 LRBRL también da pie a extensiones competenciales *de facto* decididas por las CCAA a favor de los municipios. Por último, la discusión respecto del entendimiento de las limitaciones sobre las competencias impropias del art. 7.4 LRBRL y su desleída aplicación hasta el momento también va en la misma línea de permitir a CCAA y entes locales seguir como hasta ahora, si así lo consideran y con la única e importante salvedad de que en todo caso hayan de asegurar que la prestación de la misma no pone en riesgo la estabilidad económica del municipio. Es decir, con cierta imaginación, flexibilidad y voluntad de consolidar cierto nivel competencial, a efectos prácticos, la reforma puede no haber supuesto tantos cambios como parecía en primera instancia. Al menos, así será a nivel competencial siempre y cuando la Comunidad Autónoma donde esté radicado el municipio actúe en el sentido señalado. Algo que incluso está empezando a afectar ya a las

normas transitorias que pretendían trasladar competencias forzosas de los municipios a las CCAA a partir de 2015, que están empezando a ser combatidas.

Estas posibilidades de desarrollo de los niveles competenciales locales, definitivamente avaladas por el Tribunal Constitucional en sus sentencias 41/2016 y 111/2016, son extraordinariamente importantes en la medida en que han conducido a que la reforma de 2013, a la postre, no haya alterado los elementos esenciales del régimen local español ni haya limitado las posibilidades de desarrollo del mismo de que disponen las Comunidades Autónomas. A día de hoy sigue siendo posible, pues, que cada ente territorial determine en España hasta dónde y cómo de ambicioso se quiere ser en el despliegue y desarrollo de políticas de base municipal. Sólo la hasta la fecha moderada ambición política y la ausencia de iniciativas originales y con vocación de experimentar explica que no se hayan llevado a cabo proyectos más osados. No hay, en el fondo, obstáculos jurídicos de relieve que impidan ir mucho más allá en este desarrollo de lo que ha sido la norma hasta el momento.

ANDRÉS BOIX PALOP

*(Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Universitat de València –  
Estudi General)*