



DIARIO DEL DERECHO MUNICIPAL

REFLEXIONES SOBRE LA PRETENDIDA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL (RI §1114284)

[10/06/2013](#) - [Estudios y Comentarios](#)

A cualquier operador jurídico que se relacione con el complejo mundo de la Administración Local no puede extrañarle que sea necesaria una reforma de las bases y presupuestos sobre los que se asentó su configuración tras la Constitución de 1978. La parca regulación constitucional, artículos 140 a 142, daba un amplio margen al legislador para configurar el modelo, que, finalmente, se diseñó por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL). Norma compleja en cuanto que se presenta como Ley básica del artículo 149.1.18 CE, aunque formalmente es una Ley ordinaria, que, además, habilita al Gobierno a refundir las disposiciones legales vigentes (lo que se llevó a cabo mediante el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril –TRRL-) y autorizó también al Gobierno a actualizar y acomodar todas las normas reglamentarias que continuaran vigente (lo que se ha llevado a efecto mediante diversos Reglamentos, con excepción del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955, que no ha sido derogado). Ante esta realidad objetiva, a la que se añade la profunda crisis económica y la necesidad del Estado de cumplir unos objetivos de déficit, el Gobierno aborda una reforma del régimen local presentando el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en lo sucesivo el Anteproyecto), que, paradójicamente, no se acompaña de ninguna medida que mejore, vía ingresos o transferencias, la situación de las haciendas locales.

Este estudio ha sido elaborado por encargo del [Círculo Cívico de Opinión](#) y ha sido objeto de debate a efectos de la preparación de la [“Posición” del Círculo acerca de la reforma del régimen local](#)”.

I.- Presentación.

Antes de entrar en el análisis del anteproyecto, y de nuestra opinión acerca de la reforma, conviene dejar constancia de tres datos objetivos:

La reforma, salvo que haya información que no conozcamos, no ha sido elaborada sobre la base de una amplia reflexión de expertos, operadores jurídicos o doctrina científica. Desconocemos quienes han elaborado el documento. Nos parece que reformar tan profundamente una de las instituciones más consolidadas históricamente (se llegó a proclamar su carácter de derecho natural⁽¹⁾) hubiera exigido un debate más profundo.

Los propios autores de la reforma no han debido tener muy claro cuál era el objetivo o fin perseguido (más allá de la reducción del déficit). Es difícil encontrar una norma en nuestro ordenamiento que, al menos y sin que se haya convertido en Proyecto de Ley, haya puesto sobre la mesa, que nos consten, los siguientes anteproyectos: 13 de julio de 2012; 14 de noviembre de 2012; 22 de diciembre de 2012; 10 de enero de 2013; 4 de febrero de 2013 y 18 de febrero de 2013 (éste incluso aparece después de la toma de conocimiento por parte del Consejo de Ministros en sesión de 15 de febrero).

Es difícil encontrar una iniciativa legislativa que haya tenido más rechazo que la que analizamos. La oposición política en su conjunto, las Comunidades Autónomas (alguna, como Cataluña advirtiendo de la

interposición de recursos de inconstitucionalidad), los pequeños y grandes municipios, las federaciones de municipios, el personal al servicio de la Administración local, todos han mostrado su franca disconformidad con la reforma. Esta realidad no puede ser desconocida por el Ministerio porque es inviable legislar con la oposición unánime de los llamados a aplicar la norma. Si el artículo 105,a) CE reconoció el derecho de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas, como un instrumento de garantía de acierto en la decisión y de aceptación por sus destinatarios, la iniciativa legislativa que analizamos desconoce por completo este principio que, entendemos, también es exigible al legislador.

II.- Títulos competenciales para la reforma.

Una de las cuestiones que llama la atención en este proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley es la relativa a los títulos constitucionales invocados por el Estado para llevar a cabo la reforma. La LBRL justificó en su preámbulo la competencia estatal en el hecho que *“las entidades locales, no obstante su inequívoca sustancia política, desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo”,* y ello *“justifica (...) la identificación del título constitucional para su establecimiento en el artículo 149.1, apartado 18, en relación con el 148.1, apartado 2º, del Texto Fundamental”*.

El primer anteproyecto (13 de julio de 2012) justificó la competencia estatal, disposición final primera, en desarrollo del artículo 135 CE y al amparo de los apartados 13 y 18 del artículo 149.1, aunque su exposición de motivos se basa fundamentalmente en la STC 32/1981, de 28 de julio, que sienta la doctrina de que *“corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los Entes locales constitucionalmente necesarios”*. Incluso cuando utiliza la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, para justificar la reforma, la vincula a la exigencia de *“nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local”*. Es decir, a la competencia estatal ex artículo 149.1, apartado 18, CE.

Es la versión de 4 de febrero de 2013 la que da un giro radical a la justificación de la competencia estatal, residenciándola más en los títulos relativos a la hacienda y a la economía que al régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Parte ahora de la reforma del artículo 135 CE(2), que *“recoge un principio de estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas”*, afirmando que el propio TC – STC 233/99, de 16 de diciembre- ha justificado la prevalencia, en determinados supuestos, del título referido a la Hacienda general (artículo 149.1, apartado 14) frente al de las Bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1, apartado 18). Para cerrar el círculo competencial se invoca el artículo 149.1, apartado 13, (*“Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”*), dado que *“una de las finalidades principales de la Ley es garantizar la sostenibilidad financiera de los servicios de las entidades locales”*. En definitiva, y consciente de las dificultades que va a encontrar en una posible colisión con la regulación del régimen local de los Estatutos de Autonomía, sobretudo los de segunda generación, se aparca el eje de la reforma de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, girando hacia otros títulos competenciales más exclusivos del Estado, singularmente la Hacienda general.

En efecto, la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, define en su artículo 84 cuáles son las competencias locales. En la misma línea, el artículo 92 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía, atribuye a los municipios un listado de “competencias propias”.(3) Dado que el listado de competencias que contempla el Anteproyecto reduce sensiblemente las atribuidas, no ya por la vigente LBRL sino por los propios Estatutos de Autonomía, la cuestión se plantea en términos concretos: ¿puede una ley ordinaria estatal, invocando competencias económicas, desconocer el estatuto jurídico de unos entes que ha sido diseñado por unos Estatutos de Autonomía, que integran el bloque de constitucionalidad?. Como ha puesto de manifiesto acertadamente MUÑOZ MACHADO, S. (4) *“los Estatutos de Autonomía de la generación de 2006 han hecho aún más difícil la regulación del régimen local, al elevar a la categoría de normas estatutarias cuestiones centrales relativas a la organización y competencias de los entes locales”*, considera que *“resulta de estas previsiones estatutarias una problemática usurpación de la función que corresponde a la legislación estatal básica de régimen local, que es donde ha residido hasta ahora la tipología básica de entes locales y sus competencias esenciales”*.

El Informe de la Vicepresidencia de la Junta de Andalucía sobre el Anteproyecto, emitido en el trámite previsto en el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aborda esta cuestión con las siguientes conclusiones:

El Estatuto de Autonomía puede erigirse en parámetro de constitucionalidad (por integrar el “bloque de constitucionalidad”) de cuantas normas con rango de ley se opongan a sus determinaciones. Para ello se invoca expresamente el artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, fundamentalmente en la medida que proscribire la modificación o derogación de una Ley aprobada con el carácter de orgánica por cualquier norma jurídica que no haya sido aprobada con éste carácter.

La circunstancia de que el Estatuto de Autonomía haya recogido con cierta densidad aspectos regulativos del régimen propio de los Gobiernos Locales (artículos 59, 60 o 92) la considera como un reforzamiento de la garantía de la autonomía local.

Llega a cuestionarse si el Anteproyecto “no lleva a cabo una operación fraudulenta en términos constitucionales y, más precisamente, en el terreno del sistema actual de fuentes del Derecho”. Entiende que el anteproyecto no es otra cosa que “una respuesta de ajuste institucional radical promovida por una situación de excepción fiscal”, que sirve como excusa para transformar radicalmente el nivel local de gobierno y afectar directamente a las competencias de las Comunidades Autónomas.

En definitiva, la falta de una articulación coherente de la organización territorial del Estado supone un grave problema para la pretendida reforma del régimen local que pretende el Gobierno, siendo éste problema de la relación entre los Estatutos de Autonomía y las competencias estatales sobre el régimen local uno de los principales que deben analizarse con serenidad, con el apoyo doctrinal necesario y no con improvisaciones que den lugar a litigios que ponen en mayor peligro la seguridad jurídica. (VER STC 31/2010 sobre el carácter de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas).(5)

III.- Análisis general de la propuesta de reforma.

La nota emitida por el Ministerio de la Presidencia tras el Consejo de Ministros del día 15 de febrero de 2013, da cuenta del informe sobre el Anteproyecto anunciando sus intenciones: 1º) clarificar las competencias municipales, evitando duplicidades y eliminando las “competencias impropias”; 2º) suprimir entidades; 3º) evitar que las Entidades locales gasten más de lo que ingresan.

Para conseguir estos objetivos toda la reforma pivota entorno a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Como ya hemos señalado, el contenido de la reforma “*mantiene una constante, casi obsesiva, presencia del principio de sostenibilidad financiera, con gran recelo de la autonomía local, y volviendo a resituar a las entidades locales como entidades de índole menor cuyo único objetivo sea la prestación de servicios públicos mínimos, y además, sostenibles financieramente. El campo de la POLITICA en el ámbito local se reduce, suprimiendo competencias, privando de la posibilidad de realizar actividades complementarias o reduciendo su iniciativa económica a los términos más duros del principio de subsidiariedad (...). el principio de garantía institucional de la autonomía se sustituye por el principio de garantía institucional de suficiencia financiera, y a ello se supedita toda la reforma*”.(6) La prueba evidente la encontramos en el nuevo artículo 2 al supeditar el derecho de los municipios a intervenir en cuantos asuntos afecten a su círculo de intereses a la “*estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera*”.(7) Incluso las funciones de coordinación interadministrativas tendrán por objeto, ahora, asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (nuevo apartado 3, del artículo 10), sin que se les impida afectar en ningún caso a la autonomía local (redacción actual), sino que limitándose a ser unas funciones “compatibles” con la autonomía local.

III.1. La supresión de las entidades locales de ámbito territorial al municipal.

El actual artículo 3.2,a LBRL atribuye la condición de entidades locales a las de ámbito territorial inferior al municipal, instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas, conforme al artículo 45. La propuesta suprime este párrafo(8), y en consecuencia modifica el artículo 45 fundamentalmente para dejar claro que ya no estamos ante un supuesto de descentralización sino de “*organización desconcentrada*”, y que estas entidades carecen de personalidad jurídica. El régimen jurídico se completa con las previsiones de las

disposiciones transitorias tercera y quinta, que mantienen la personalidad jurídica de las entidades ya existentes o en proceso de constitución, pero establece una causa de disolución que deberá acordar el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma en caso de no presentación de cuentas.

En el supuesto de que la evaluación de los servicios prestados por estas entidades resulte inadecuada, la prestación corresponderá al municipio y la entidad de ámbito territorial quedará disuelta (disposición adicional séptima, apartado 2).

III. El ejercicio de las denominadas “competencias impropias”.

Por competencias impropias entiende el anteproyecto a aquellas distintas de las competencias propias y de las atribuidas por delegación. La cuestión de las “competencias impropias” se ha convertido en un tema recurrente para explicar los graves problemas de financiación de las haciendas locales, de ahí que el anteproyecto pretenda evitar su ejercicio(9). Para ello se da una nueva redacción al artículo 7 y, fundamentalmente, se suprime el artículo 28 que habilita al Municipio para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda y la protección del medio ambiente.

Lo sorprendente de la reforma es su propia contradicción que conduce a un modelo de Administración local irreconocible, y ello por cuanto el nuevo apartado 4, del artículo 7, habilita a las entidades locales precisamente a ejercer competencias impropias. Ahora bien, siempre que no se ponga en riesgo financiero las competencias propias, ni la sostenibilidad financiera, que se actúe con eficiencia, que no existan duplicidades con las competencias autonómicas y así lo acredite un informe previo de la Comunidad Autónoma, y que el Interventor informe sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Es decir, sería crear un nuevo campo de actuación administrativa (difícilmente habrá un ámbito en el que no exista ya una competencia autonómica o local) y que esta idea sea de una rentabilidad tal que no necesite ninguna financiación. Pensamos que habrá que recurrir a los grandes inventores o emprendedores del siglo XXI para que creen una competencia impropia municipal.

Ciertamente la asunción de competencias no previstas en la Ley por parte de los municipios es un grave problema financiero, pero también hay que admitir que este fenómeno se ha producido por dos razones esenciales: 1ª) la percepción que de la figura del Alcalde, como “padre” que resuelve los problemas, tienen los ciudadanos; 2ª) el no ejercicio efectivo por parte de las otras Administraciones de las competencias que tienen asignadas, asistiendo complacidamente como la Administración local cubría la necesidad e imputándole ahora, con cinismo, un exceso en el gasto. Quien suscribe, que inició su carrera profesional en un municipio de 2.000 habitantes, sabe por propia experiencia que un Alcalde no puede decirle a un ciudadano que acude con un problema, no a su despacho sino al bar donde toma café, que no es su competencia y que se vaya a la Comunidad Autónoma o al Estado, porque precisamente en ese municipio no habrá representación de ninguna de ellas.

III. El nuevo marco de competencias locales.

El apartado 1 del artículo 25 LBRL establece una cláusula genérica de capacidad, o “*cláusula general de apoderamiento*” que habilita a los Municipios, como comunidades políticas que son con fines generales –no sectoriales-, a realizar todo tipo de *actividades materiales* que redunden en beneficio de la comunidad local”.(10) La reforma matiza los términos del precepto suprimiendo la referencia a “toda clase” de actividades y “cuantos” servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades, y además, esta capacidad se ve limitada a “*los términos previstos en este artículo*”, es decir, únicamente podrá ejercerse en el ámbito de las competencias propias, lo que rompe con el entendimiento hasta ahora casi unánime de este apartado (vid. STS 21 de mayo de 1997).(11)

Pero la verdadera transformación del sistema la encontramos en la definición del nuevo marco competencial de los municipios. El artículo 2 LBRL, al sancionar la denominada cláusula institucional de la autonomía local, utiliza la técnica de dirigir un mandato al legislador estatal y autonómico para que atribuyan competencias a las entidades locales que garanticen su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses. Este círculo de intereses se concreta en el artículo 25.2, al señalar un listado de materias en las que el Municipio ejercerá, en todo caso, competencias. Pues bien, este listado se ve sensiblemente alterado por la reforma reduciendo significativamente cuál es el círculo de intereses que

afectan al municipio, sin ningún tipo de explicación o justificación añadida. Es más, la poca consistencia, la falta de una idea motriz en el anteproyecto, se pone de manifiesto nítidamente en este aspecto. Sin ánimo de ser exhaustivo dada la limitación de este trabajo podemos ejemplificar con la competencia en materia de vivienda: 1º) en el anteproyecto de 13 de julio de 2012 no aparece, salvo la conservación y rehabilitación de la edificación; 2º) en el de 14 de noviembre de 2012, se atribuye la competencia en materia de protección y gestión de la vivienda de protección pública; 3º) así permanece en el de 2 de diciembre de 2012; 4º) en el de 4 de febrero de 2013 vuelve a desaparecer la competencia en materia de vivienda pública; 5º) por último, en el de 18 de febrero de 2013 aparece otra vez la competencia en materia de vivienda pública pero siempre que su promoción y gestión se haga “con criterios de sostenibilidad financiera”(12). Creo que huelga cualquier comentario al respecto, pero sí resulta necesaria una reflexión: ¿qué hacemos con los patrimonios municipales de suelo?, previstos en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, cuyo apartado 2 dispone que “*los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b del apartado 1 del artículo 16, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación*”. Parece ser que la intención del legislador no es otra que la de privatizar toda esta masa de suelo, sin posibilidad de gestión pública alguna.

Después de las diversas modificaciones introducidas en cada uno de los anteproyectos, podemos resumir las novedades, además de la ya señalada en materia de vivienda, en las siguientes:

Se añade la competencia de protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en zonas urbanas.

Se añade la competencia en materia de comercio ambulante.

La competencia en materia de prestación de servicios sociales se sustituye por la “evaluación e información de situaciones de necesidad social, y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. Es decir, si alguien tiene un problema grave que no “moleste” al Estado o a la Comunidad Autónoma, que para eso está su Alcalde.

Desaparece cualquier competencia en materia de defensa de consumidores y usuarios(13), aunque se mantiene el anacronismo de la protección de la salubridad pública.

En materia de educación, respecto de la que el primer Anteproyecto no hacía referencia alguna, en la última versión se atribuye la competencia de participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar para obtener los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. Como puede apreciarse otra competencia para que el municipio ejerza política, únicamente la policía y el proveedor de suelo.

Realmente significativo no es el hecho de la reducción de las competencias propias locales, sino los requisitos que se imponen para su efectivo ejercicio: 1º) que la ley que las atribuya evalúe la conveniencia de implantar servicios locales (ahora no se habla de competencias sino de servicios, lo que evidencia la claridad de ideas del redactor), lógicamente conforme a los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera, además de los de centralización y eficiencia; 2º) que la ley se acompañe de una memoria económica, e informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que acredite el cumplimiento de los principios señalados, prevea la dotación de recursos para asegurar la suficiencia financiera de la entidad local, y no implique mayor gasto para las Administraciones Públicas; 3º) que la ley evite duplicidades administrativas, estableciendo con precisión el servicio o actividad local, con estricta separación de las competencias estatales y autonómicas.

En definitiva, y llevando a sus últimas consecuencias la intención del precepto, las entidades locales van a carecer de competencias propias y se limitarán a prestar una serie de servicios básicos y obligatorios, siempre que cumplan con los estándares mínimos a que se refiere el artículo 26.2.

III. Los servicios mínimos obligatorios.

Es una tradición de nuestro Derecho local que las diversas leyes que lo han regulado establezcan una serie de servicios mínimos obligatorios a cumplir por los Ayuntamientos, en función del número de habitantes. Es la misma técnica que sigue el artículo 26.1 LBRL, y que mantiene el Anteproyecto, con una serie de matizaciones de profundo calado. En primer lugar, la redacción actual permite que los servicios los presten los Municipios “por sí o asociados” (así se mantenía en el Anteproyecto de 13 de julio), pero la actual propuesta suprime la posibilidad de que el cumplimiento de la obligación de haga de un modo asociativo, lo que nos parece un claro torpedo a la línea de flotación de las mancomunidades. En segundo lugar, se suprimen servicios obligatorios como el control de alimentos y bebidas(14), y se añade, para los de población superior a 20.000 habitantes, la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social (que no sabemos si es una competencia o un servicio).

Pero la novedad más importante que introduce el Anteproyecto es la necesidad de cumplir un coste estándar por la prestación del servicio y las consecuencias que se disponen en caso de no cumplimiento. El nuevo apartado 2 del artículo 26 habilita al Gobierno para que, por Real Decreto, establezca el coste estándar de los servicios obligatorios, con la consecuencia de que si la evaluación es negativa, en los Municipios de población inferior a 20.000 habitantes, “*será causa determinante para que las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares asuman su titularidad y gestión*” (disposición adicional sexta).

Resumidamente, el nuevo esquema es el siguiente:

~~Los~~ Municipios prestan aquellos servicios obligatorios en los términos expuestos anteriormente.

~~Por~~ Real Decreto se fija un coste estándar de dichos servicios, debiendo los Municipios publicitar el coste y eficiencia.(15)

~~A~~ partir de esta evolución, el Anteproyecto plantea diversas situaciones:

~~Si~~-se trata de servicios que traigan causa de competencias impropias o actividades económicas, deberá ordenar su supresión (disposición adicional sexta, 1,a).

~~Qu~~ las Diputaciones, Cabildos o Consejos Insulares asuman el ejercicio de la competencia cuando no se cumpla el coste estándar, en municipios de menos de 20.000 habitantes (disposición adicional sexta), en razón de la propia naturaleza del servicio, la población o la sostenibilidad financiera, o que sea ineficiente en atención a las economías de escala. Esta circunstancia puede ocurrir por disposición de la ley o bien por acuerdo voluntario del Municipio, mediante acuerdo del Pleno (artículo 26.3).

~~Si se~~ trata de servicios mínimos, y en municipios de más de 20.000 habitantes, podrá gestionar indirectamente el servicio, eufemismo que esconde la cruda realidad que mostraba el primer anteproyecto, que literalmente afirmaba “podrá privatizar el servicio”. Como alternativa se ofrece la opción de aprobar un plan de reducción de costes para que se adecuen en el plazo de tres años a los costes estándar definitivos, con la consecuencia, de no aprobarse el plan, de no poder acceder al crédito, ni a los mecanismos de financiación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, es decir, la asfixia económica del Municipio.

Si ~~dos~~ servicios están prestados por una mancomunidad y la evaluación resulte “inadecuada”, corresponderá a la Diputación, Cabildo o Consejo insular su prestación, quedando disuelta la mancomunidad (disposición adicional séptima). La pregunta es obvia, ¿y si uno de los municipios mancomunados tiene una población superior a 20.000 habitantes?.

El proceso de transferencia de los servicios a las Diputaciones previsto en el artículo 26 plantea una serie de dificultades en cuanto a su articulación que se nos antoja de difícil cumplimiento. Además, transformar un debate sobre la posible supresión de estas Entidades, en una potenciación de sus funciones resulta, cuanto menos, sorprendente. Algunas de las cuestiones que nos sugiere:

~~En~~ los supuestos de transferencia de servicios como consecuencia de una evaluación con resultado negativo en municipios de menos de 20.000 habitantes. deberá aceptarse por mayoría simple de diputados

previo informe de la Comunidad Autónoma. Esta aceptación debe producirse en el plazo de un mes desde la comunicación del resultado negativo de la evaluación, transcurrido el cual sin haberse adoptado el acuerdo “*se entenderá aprobado*”. La norma no resuelve ni que sucede cuando no se comunica dicha evaluación negativa, ni que ocurre si la Diputación no asume efectivamente la prestación del servicio.

Únicamente se exige informe de la Comunidad Autónoma si la incorporación al servicio común de la Diputación se produce voluntariamente a instancias de un municipio de menos de 20.000 habitantes, para los demás bastará “la mayoría simple de los diputados” (sic), no el voto de la mayoría simple sino un concepto nuevo: ¿la mayoría simple de asistentes?, quizás. En ambos casos, la solicitud debe ser aprobada por el Pleno del Ayuntamiento.

La transferencia del servicio llevará aparejada el traspaso de los medios materiales y personales a coste estándar. Lo curioso del anteproyecto es que este traspaso se produce mediante acuerdo entre la Diputación y el Municipio afectado, sin que haya previsión alguna en defecto de acuerdo.(16)

En las Comunidades Autónomas uniprovinciales será la Administración autonómica la que ejerza este tipo de competencias. A nuestro juicio, esto supone una transformación radical de nuestro modelo constitucional, en la medida que no consideramos que estuviera en la mente del constituyente que las Comunidades Autónomas ejercieran competencias típicamente locales.

Las competencias en materia reglamentaria y tributaria corresponderán a la Administración pública “*de nivel superior al municipal*”, expresión que evidencia la concepción que tiene el autor del Anteproyecto sobre el municipio.

Las condiciones de la asunción del servicio por la Diputación avocan necesariamente al Municipio a su disolución: a) el plazo mínimo es de cinco años, prorrogándose automáticamente si no hay acuerdo y siempre que se cumpla el coste estándar del servicio (si la Diputación tampoco lo cumple desconocemos a quién corresponde su prestación); b) el traspaso implica que el Ayuntamiento se queda con el déficit generado hasta ese momento y con las operaciones de endeudamiento concertadas con anterioridad, y ¿cómo podrá pagarlas?.

La posible reversión del servicio también debe realizarse de común acuerdo, sin que haya ningún dato objetivo para que cualquiera de las partes intente dicha reversión. Lo significativo es que la reversión implica la “*de los derechos y obligaciones existentes en dicho momento*”. Es decir, si el Municipio transfiere el servicio a la Diputación se queda con las cargas, pero si revierte debe asumir todo tipo de obligaciones pendientes.

NOTAS:

(1). La LBRL parte de una concepción legal del municipio, abandonando así las tesis que partían de concebir al Municipio como un ente natural al que la ley da acogida y forma, o como un fenómeno apolítico o prepolítico. RIVERO ISERN, J.L. Manual de Derecho Local, pág 79. Instituto Andaluz de Administración Pública, 1989. Por ejemplo, el proyecto de bases para la reforma de la Ley Municipal de 3 de febrero de 1906 definía al Municipio como “asociación natural y legal de todas las personas que residen en un término”

(2). El texto de la reforma se publica en el Boletín Oficial del Estado de 27 de septiembre de 2011, y su exposición de motivos aclara que “persigue garantizar el principio de estabilidad presupuestaria, vinculándolo a todas las Administraciones Públicas”.

(3). Estas competencias propias se desarrollan con gran detalle en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

(4). Informe sobre España, Repensar el Estado o destruirlo. Ed. Crítica, 2012, págs. 180-181

(5). Es interesante a estos efectos la reflexión de RUIZ-RICO RUIZ, G. publicada en la obra colectiva dirigida por RIVERO ISERN, J.L., Derecho Local de Andalucía. Iustel, 2012, págs. 19-27, planteando el proceso de estatutorización de la Administración Local, que implica la conversión de estas normas institucionales básicas autonómicas en los instrumentos idóneos para garantizar el principio constitucional de la autonomía

local.

(6). Una primera lectura del anteproyecto de Ley para la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Newsletter. Diario de Derecho Municipal. Iustel. 1 de agosto de 2013.

(7). Al menos esta última versión retoma el principio de proximidad como uno de los que debe servir de criterio para la atribución de competencias (máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, señala la redacción actual). El primer Anteproyecto suprimió toda referencia a la proximidad en la gestión, vulnerando, a nuestro juicio, lo dispuesto en el artículo 4.3 de la Carta de Autonomía Local (hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985, y ratificada por instrumento de 20 de enero de 1988).

(8). La nota informativa del Consejo de Ministros de 15 de febrero señala que con la reforma se suprimen las 3.725 entidades locales menores existentes.

(9). La nota informativa del Consejo de Ministros de 15 de febrero señala que “se trata de que las Entidades locales no vuelvan a asumir competencias impropias, es decir, competencias que no les están atribuidas normativamente y para las que no disponen de financiación”

(10). GAMERO CASADO, E./FERNANDEZ RAMOS, S., Manual Básico de Derecho Administrativo, Ed. Tecnos, 2011, pág. 197.

(11). VELASCO CABALLERO, F. en la obra coordinada por CANO CAMPS, T., Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo. Ed. Iustel, 2009, advierte que “aunque es cuestión debatida en la doctrina académica (por todos: J:L. CARRO, 2001, 37) se puede afirmar que la LBRL no contiene una competencia universal de los municipios en materias de interés para la comunidad local” (pág. 144).

(12). Obvia el autor del anteproyecto que la competencia en materia de vivienda viene establecida desde la Ley de Régimen Local de 1955, como obligación mínima de los Ayuntamientos de más de 5000 habitantes de fomentar la “vivienda higiénica”.

(13). En Andalucía, el artículo 97 de la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de Defensa de los Consumidores y Usuarios atribuye competencias específicas a las municipios en esta materia.

(14). En cambio la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, atribuye, entre otras, a los municipios –artículo 42- las siguientes atribuciones: Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transpo

(15). Desconocemos cómo se van a fijar dichos estándares, ya que el Anteproyecto no fija criterio alguno, remitiendo en blanco al Gobierno. Imaginamos, aunque ya nada nos sorprendería, que el coste estándar de la recogida de basura no será el mismo en el centro de Madrid que en una pedanía o parroquia de un municipio de Ourense.

(16). El Anteproyecto de 13 de julio de 2012 disponía que “a falta de acuerdo, la Comunidad Autónoma, dispondrá lo procedente”.