



Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época

ISSN: 1989-8975

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Carbonell Porras, Eloísa

Las competencias locales diez años después de la LRSAL 1

Revista de Estudios de la Administración Local y
Autonómica. Nueva época, núm. 19, 2023, pp. 8-28

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11192>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576475121002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 19, abril de 2023
 Sección: SECCIÓN MONOGRÁFICA. LOS DIEZ AÑOS TRANSCURRIDOS DESDE LA LEY 27/2013
 Recibido: 01-03-2023
 Modificado: 30-03-2023
 Aceptado: 31-03-2023
 Prepublicado: 14-04-2023
 Publicado: 26-04-2023
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11192>
 Páginas: 8-28

Referencia: Carbonell Porras, E. (2023). Las competencias locales diez años después de la LRSAL. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, 8-28. <https://doi.org/10.24965/reala.11192>

Las competencias locales diez años después de la LRSAL¹

State of local competences ten years after the LRSAL

Carbonell Porras, Eloísa

Universidad de Jaén (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1127-1730>

eloisa.carbonell@ujaen.es

NOTA BIOGRÁFICA

Catedrática de Derecho Administrativo en la Universidad de Jaén. Sus principales líneas de investigación se centran en el Derecho de la Organización en general y el Derecho local y los órganos colegiados en particular, así como en el Derecho Público del transporte y la movilidad, además de otros temas como los relativos a la legitimación y los intereses colectivos o la economía colaborativa.

RESUMEN

Este artículo tiene por objeto el estudio de las competencias locales en la actualidad, teniendo en cuenta los cambios que introduce en 2013 la LRSAL y la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional. A tal fin, se analizan en primer lugar la tipología de competencias de las entidades locales genéricamente previstas en el artículo 7 LBRL y, sobre su base, las competencias propias de municipios y provincias (y entidades equivalentes), así como las delegadas.

PALABRAS CLAVE

Derecho local; competencias locales; competencias municipales; competencias provinciales.

ABSTRACT

The purpose of this article is to study local competences at present situation taking into account the changes introduced in 2013 by LRSAL and the interpretation made by the Constitutional Court. To this end, the study analyzes the typology of competences of local entities which are generally regulated in article 7 LBRL and, on its basis, we also study the specific competences of the municipalities and provinces (and equivalent entities), as well as those which can be delegated.

KEYWORDS

Local law; local competences; municipal competences; provincial competences.

SUMARIO

I. ALGUNA CONSIDERACIÓN PREVIA Y GENERAL. II. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES: TIPOLOGÍA Y PRINCIPALES CARACTERES. II.1. EL ARTÍCULO 2 LBRL COMO PUNTO

¹ Grupo PAIDI SEJ-630: "Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico" (APCI), que coordino en la Universidad de Jaén, Proyecto I+D para jóvenes doctores de la Universidad Rey Juan Carlos I con Ref. V-1157, que dirige María Hernando Rydings, así como el grupo de investigación de la Universidad Complutense de Madrid "Las transformaciones del Estado y la autonomía local: organización institucional, servicios públicos y democracia participativa", con el que colaboro.

DE PARTIDA. II.2. LAS COMPETENCIAS PROPIAS Y DELEGADAS EN GENERAL. II.3. OTRAS ACTIVIDADES Y SERVICIOS DISTINTOS DE LAS COMPETENCIAS PROPIAS O DELEGADAS. III. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS. III.1. EL LISTADO DEL ARTÍCULO 25.2 LBRL. III.2. OTRAS COMPETENCIAS PROPIAS ATRIBUIDAS POR LEY. III.3. RECAPITULACIÓN Y REFLEXIÓN SOBRE LAS COMPETENCIAS QUE LOS MUNICIPIOS EJERCEN EN RÉGIMEN DE AUTONOMÍA Y BAJO SU PLENA RESPONSABILIDAD. IV. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS PROVINCIAS (Y ENTIDADES EQUIVALENTES). IV.1. ALGUNAS PUNTUALIZACIONES PREVIAS Y GENERALES: LOS FINES DE LA PROVINCIA, EL DEBATE SOBRE LA POSICIÓN INSTITUCIONAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES Y LAS NUEVAS ENTIDADES EQUIVALENTES. IV.2. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DEL ARTÍCULO 36.1 LBRL. LA CONFUSA REDACCIÓN VIGENTE. IV.3. LA ASISTENCIA Y LA COOPERACIÓN JURÍDICA, ECONÓMICA Y TÉCNICA A LOS MUNICIPIOS. IV.4. LA GARANTÍA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES OBLIGATORIOS: LA COORDINACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES ENTRE SÍ Y EL PLAN PROVINCIAL DE OBRAS Y SERVICIOS. V. LAS COMPETENCIAS DELEGADAS EN MUNICIPIOS Y PROVINCIAS. VI. REFLEXIÓN FINAL. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. ALGUNA CONSIDERACIÓN PREVIA Y GENERAL

Ahora se cumplen diez años de una de las reformas de la legislación básica de régimen local que se calificó como de máxima trascendencia, aunque profundamente cuestionada: la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LRSAL). Su aprobación se justifica en el principio de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y el plan de reformas de las Administraciones públicas de 2013. Entre otras cosas, modifica el sistema de competencias locales con la finalidad de evitar las duplicidades con las de otras Administraciones públicas y la intención de hacer efectivo el principio de «una Administración, una competencia». No se trata de una preocupación nueva: el artículo 31 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 prescribía que «se evitará la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos con competencia especialmente instituida para el desarrollo de los mismos». Además, en las recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas antes de la LRSAL, se insiste en la necesidad de combatir la duplicidad de actuaciones y el solapamiento de competencias no sólo entre distintas entidades locales, y abordar integralmente la regulación de las funciones encomendadas a la Administración local, mediante la atribución de un elenco cerrado de competencias precisas que permitieran garantizar su suficiencia financiera². En línea con este fin, la LRSAL también ha pretendido reforzar la posición institucional de las diputaciones provinciales, los cabildos, los consejos insulares y las entidades equivalentes, que asumirían competencias de los municipios. Pero la pésima calidad técnica de la ley, sus deficiencias, incongruencias y contradicciones que pronto se pusieron de manifiesto han dificultado la efectiva aplicación de sus previsiones. A esto también ha contribuido la rápida reacción de las Comunidades Autónomas que, con diferentes instrumentos jurídicos, coincidieron en mantener los servicios y competencias de las entidades locales como estaban antes de la entrada en vigor de la Ley; y, algo después, la intervención del Tribunal Constitucional, declarando la inconstitucionalidad total o parcial de algunos preceptos e interpretando conforme a la Constitución otros. Todo ello dificulta enormemente comprender la vigente redacción de la LBRL y, con frecuencia, es necesario un esfuerzo interpretativo que no tiene sentido en una norma que deben conocer y aplicar muchas personas sin especiales conocimientos jurídicos. Pero, además, los cambios reales han sido limitados, al menos en los dos objetivos fundamentales que ahora interesan, clarificar las competencias locales y reforzar a las diputaciones provinciales, y, como tendremos ocasión de comprobar, pocos son los que se habrían producido. De este modo, la reforma sólo habría tenido consecuencias relevantes en el gasto local y en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera hasta el punto de que las entidades locales tienen superávit presupuestario con una fuerte reducción del endeudamiento³.

Teniendo las anteriores consideraciones presentes, seguidamente se trata de recapitular sobre las pretensiones iniciales del legislador básico estatal, lo que ha sucedido en los diez años transcurridos desde 2013 y el régimen general de las competencias locales en la actualidad. Para ello, se parte de la tipología

² Pueden verse los informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas 890, 931 y 959. Este último relativo al ejercicio 2010, aprobado por el Pleno en sesión de 20 de diciembre de 2012.

³ Así lo subraya Baño León (2019, p. 14).

general que establece la LBRL y, sobre su base, se analizan las de las entidades locales constitucionalmente garantizadas: municipios y provincias e islas. No obstante, hay que advertir que el estudio se centra en la legislación básica de régimen local de general aplicación, prescindiendo, por tanto, de los regímenes especiales, como los de Madrid y Barcelona, y de la regulación sobre las competencias locales propia de cada CA, incluidos los estatutos de autonomía que, en algún caso, se refieren con cierto detalle a las competencias de los municipios. Su análisis desbordaría los límites propios de un artículo.

II. LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES: TIPOLOGÍA Y PRINCIPALES CARACTERES

II.1. El artículo 2 LBRL como punto de partida

Desde una perspectiva general y sin perjuicio de ulteriores precisiones, la reforma local de 2013 mantiene la distinción entre competencias locales propias y atribuidas por delegación del artículo 7 LBRL, pues la novedad ha sido la incorporación de un nuevo apartado relativo a las competencias «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación». Tampoco se ha cambiado la posibilidad de que las CC.AA encomienden la gestión ordinaria de servicios propios a las provincias y las islas de conformidad con los estatutos de autonomía y la normativa autonómica (artículos 8 y 37.1 LBRL). Pero esto ya estaba previsto en la Ley 12/1983, del proceso autonómico, aunque solo haya tenido consecuencias respecto de las islas, no de las diputaciones provinciales. Como es sabido, los cabildos y los consejos insulares forman parte del sistema institucional autonómico, asumiendo las competencias que establecen los respectivos estatutos y la legislación de desarrollo, además de las que la legislación estatal básica atribuye a las provincias (artículo 41 LBRL).

En la determinación de las competencias locales, es clave el artículo 2 LBRL, que dispone que, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, las leyes estatales y autonómicas reguladoras de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deben asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses, «atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». La LRSAL no altera este planteamiento general, aunque se modifica la redacción del precepto respecto de los principios de aplicación, manteniendo el de descentralización, sustituyendo el de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, por el de proximidad, y añadiendo los de «eficacia y eficiencia y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera»⁴. Tales principios son principios constitucionales de general aplicación que ahora tienen mención expresa en la LBRL.

Recordemos que la STC 214/ 1989 precisó que el precepto mantiene y conjuga un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional del legislador estatal en cuanto garantiza unos mínimos competencias que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, aunque la concreción detallada de las competencias corresponde al legislador sectorial por razón de la materia. Cuando es el Estado el competente para establecer la legislación sectorial básica podrá referirse a las competencias locales para garantizarles su autonomía, pero, si excede de este contenido, incurriría en inconstitucionalidad por invasión de las competencias autonómicas. Además, las leyes sectoriales deben asegurar las competencias propias de los municipios en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales. Pero, en una segunda perspectiva que sería el reverso de la misma idea, también considerar los intereses supramunicipales cuya tutela podrá ser conferida a instancias políticas supramunicipales (por ejemplo, cabildos, consejos insulares, diputaciones o comunidades autónomas) con mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal o

⁴ Sobre las consecuencias de la supresión de la «máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos» se ha pronunciado Mellado Ruiz (2014). Pero coincido con Míguez Macho (2014, p. 526), que ha restado importancia a este cambio con apoyo en el artículo 4.3 de la Carta Europea de Autonomía Local: «El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos». Además, la propia LBRL se refiere al municipio como la entidad básica de la organización territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos (artículos 1 y 11).

provincial, pero siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos (SSTC 82/2020, 107/2017).

De esta forma, aunque no existe en la Constitución una reserva de competencias a las entidades locales, la autonomía constitucionalmente garantizada asegura el derecho de municipios, provincias e islas a «intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses». Los legisladores, estatal y autonómico, concretan el alcance de este derecho en los diferentes ámbitos de la acción pública, valorando, entre otras cosas, los intereses supralocales presentes en cada uno, pero, aceptando una amplia disponibilidad al respecto, sería contrario a la Constitución que, en presencia de intereses locales, no se garantice su intervención. En todo caso, es importante retener que el artículo 2 LBRL se refiere a las «características de la actividad pública» y «la capacidad de gestión» lo que implica que la concreción de las competencias no tiene que ser necesariamente igual en todas las materias y respecto de todos los municipios. Así está previsto desde la redacción inicial de la LBRL y lo reconoce la Carta Europea de Autonomía Local, al precisar que «la atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía». Sin embargo, el legislador ha ignorado estos parámetros de forma sistemática. Y esto resulta especialmente grave para los municipios más pequeños, que no tienen capacidad para gestionar muchas de las competencias que la ley atribuye de forma indiscriminada a todos ellos, incluso en la actualidad que parece existir una especial preocupación por su régimen jurídico en la lucha contra la despoblación⁵. Además, con frecuencia las leyes se refieren genéricamente a las competencias de las entidades locales o de las administraciones públicas en su conjunto, sin concretar qué corresponde a los municipios, a las diputaciones provinciales u otras entidades locales. Pero todo esto ni es nuevo ni de fácil solución. Basta recordar ahora las páginas que se dedicaron al pacto local y a la necesaria descentralización en las entidades locales que tanto preocupó en el siglo pasado, y su limitada o nula aplicación en la práctica, incluso de las normas especialmente destinadas a su desarrollo.

II.2. Las competencias propias y delegadas en general

Las competencias propias de las entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por la Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones públicas. La coordinación procede cuando «las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio..., incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas» (artículo 10 LBRL). La coordinación tiene como finalidad asegurar la coherencia de la actuación de todas las administraciones públicas como refiere el artículo 59 LBRL, e implica un poder de dirección que condiciona a las entidades locales que, aunque en todo caso conservan la titularidad de la competencia, están limitadas en su ejercicio para proteger los intereses de otras entidades locales o de las administraciones estatal y autonómica⁶. En todo caso, la reserva de ley pretende garantizar un mínimo competencial indisponible para el reglamento y su ejercicio está amparado por la autonomía constitucionalmente garantizada lo que condiciona y limita las técnicas de control sobre las mismas, especialmente respecto de las que pueden ejercer las CC.AA⁷. Ninguno de estos límites resulta aplicable cuando se ejercen competencias delegadas.

En efecto, la delegación de una competencia supone, como es sabido, que se cede el ejercicio conservándose en todo caso la titularidad, y, en consecuencia, cabe cualquier técnica de dirección y control de oportunidad que se establezca. Así lo prevé expresamente el artículo 27 LBRL que, aunque está dedicado a la delegación de competencias a los municipios, resulta de aplicación general por expresa remisión del

⁵ En la legislación estatal tenemos un ejemplo muy reciente, que es la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que implementa la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión. La Directiva permite que los Estados miembros dispensen de algunas obligaciones a los municipios de menos de 10.000 habitantes. La Ley no lo hace para ningún municipio, ni siquiera para los de menos de 5.000 habitantes y obliga a todas las entidades del sector público a disponer del Sistema de Información Interno, sin perjuicio de que los municipios de menos de 10.000 habitantes podrán compartirlo (artículos 13 y 14). Esto es una muestra más de la escasa preocupación que las leyes han dedicado a los municipios pequeños como he señalado recientemente en Carbonell Porras (2023).

⁶ Una síntesis de la doctrina constitucional sobre la coordinación de las competencias locales, puede verse en la STC 82/2020, a propósito de la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana (F. J. 6.º).

⁷ La LBRL regula en los artículos 65 y 66 los mecanismos de control sobre los actos de las entidades locales por la jurisdicción contencioso-administrativa que, en lo esencial, limitan a las Administraciones autonómicas, que son las condicionadas por la legislación estatal básica. Un análisis general de las técnicas de tutela sobre las entidades locales en Rebollo Puig (2019, pp. 43 y ss.).

artículo 37.3 LBRL respecto de las delegaciones a favor de las diputaciones provinciales. Por ello, he optado por un análisis conjunto con posterioridad. No obstante, se advierte que la redacción inicial del artículo 7.3 LBRL imponía un límite a las técnicas de dirección y control que podían fijarse en la delegación, el obligado respeto a la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local, que ha suprimido la LRSAL. La potestad de organización está intrínsecamente unida a la noción de autonomía en general y más aún cuando nos referimos a la autonomía constitucionalmente garantizada como la que se reconoce a municipios, provincias e islas, luego también debería respetarse cuando se delegan competencias. Pero lo cierto es que el legislador limita y restringe la potestad de organizar los propios servicios en aplicación de otros principios que lo justifican sin que ello implique una violación constitucionalmente reprochable. Así, el artículo 85.2 LBRL condiciona el recurso a la gestión directa por entidad pública empresarial o sociedad mercantil a la previa acreditación de que resulta más sostenible y eficiente que la gestión directa por la propia entidad local o por un organismo autónomo, y, a tal fin, se exigen la memoria y los informes que lo justifiquen. También la LCSP ha previsto restricciones al empleo de los medios propios frente al contrato de gestión de servicios públicos o la legislación sectorial impone límites al respecto como hace ya tiempo impuso la Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres, al establecer una clara preferencia por la gestión de los servicios públicos de transporte por la empresa a la que se adjudique el contrato (artículo 71). Además, estas reglas son de general aplicación, se trate de gestionar servicios propios o por delegación, y locales o autonómicos. Por lo tanto, la potestad de organización también puede ceder por exigencias de otros principios como los de eficacia, eficiencia, sostenibilidad financiera o libre competencia. Y este planteamiento general no es incompatible con que concretas imposiciones no justificadas sean inconstitucionales por atentar contra la autonomía local.

II.3. Otras actividades y servicios distintos de las competencias propias o delegadas

En línea con los fines generales de la reforma, se trata de dificultar que las entidades locales puedan asumir competencias coincidentes con las del Estado y especialmente con las de las CC.AA, que han ocasionado las combatidas duplicidades competenciales⁸. Para ello, la LRSAL introduce un nuevo apartado 4 en el artículo 7 LBRL, relativo al ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, que está en consonancia con la supresión de los artículos 28 y 36.1.e) LBRL⁹. Como es sabido, el primero habilitaba a los municipios 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, la sanidad y la protección del medio ambiente; y, el segundo reconocía a las diputaciones provinciales, como una competencia propia, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia. El legislador pretende condicionar cualquier intervención de las entidades locales, al margen de las competencias propias y delegadas: sólo podrán actuar «cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, ... y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública». Para asegurar el cumplimiento de estas limitaciones se exigen dos informes previos y vinculantes. Uno, emitido por la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, sobre la sostenibilidad financiera, lo que remite a la definición que realiza el artículo 4 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera: «se entenderá por sostenibilidad financiera la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en esta Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea». El otro informe corresponde a la Administración competente por razón de materia, y debe señalar «la inexistencia de duplicidades». Las dudas que suscita el contenido de este segundo informe son fácilmente apreciables. Además de qué no siempre resulta sencillo apreciar quién es competente por razón de la materia, el informe se refiere a las duplicidades, concepto vago e impreciso, cuando lo que se quiere evitar es la ejecución simultánea de un mismo servicio público, y resulta obvio que no son conceptos equivalentes, aunque la LRSAL parece

⁸ Recordemos que ya el artículo 31 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 prescribía que «se evitará la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos con competencia especialmente instituida para el desarrollo de los mismos». Adviértase, no obstante, que lo que habría que evitar es la duplicidad de servicios, que no es lo mismo que competencias.

⁹ Estas competencias fueron calificadas inicialmente como impropias. Puede verse Galán Galán (2012a, pp. 329 y ss.; 2012b *in totum*).

ignorarlos¹⁰. Tal vez esta sea una de las razones por las que no parece que este informe se esté solicitando y evacuando, como se verá. Pero, además, en esta obsesión por perseguir lo que en términos sumamente imprecisos serían duplicidades, no se ha tenido en cuenta que con frecuencia la intervención de las entidades locales en materias en las que formalmente no han recibido concretas competencias (atribuidas como propias por la Ley o delegadas) está expresamente amparada por las leyes sectoriales que se refieren genéricamente a las entidades locales e incluso a todas las administraciones públicas o entidades integrantes del sector público administrativo. Y esto, que ha sido así desde la aprobación de la LBRL, no ha cambiado con la reforma llevada a cabo por la LRSAL, de modo que la intervención de las entidades locales en diferentes materias, incluidas las del derogado artículo 28, ha encontrado cobertura en las diferentes leyes sectoriales¹¹. Recordemos a estos efectos que la disposición transitoria segunda de la LBRL ya dispuso en 1985 que los municipios «ostentaran, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones Públicas».

Sobre el alcance del artículo 7.4, se ha pronunciado la STC 41/2016, con una interpretación alejada de la intención del legislador. Para el TC, «encierra una regla habilitante general que permite a los entes locales el ejercicio de competencias no atribuidas específicamente, aunque solo ante exigentes condiciones» que «no se proyectan sobre el sentido que haya de dar el ente local a la competencia, sino sobre la posibilidad misma de su ejercicio¹²». De este modo, los informes podrán impedir que la entidad local acometa esa nueva actividad para proteger intereses supralocales, vinculados a la racionalización de las Administraciones públicas, la sostenibilidad financiera y la estabilidad presupuestaria, pero se vulneraría la autonomía local, añade el TC, si, mediante dichos informes, se impidiera la participación de los municipios en ámbitos relevantes de interés local exclusivo o predominante¹³. Además, el TC ha precisado que no cabe identificar duplicidad con la complementariedad del antiguo artículo 28 LBRL, que no es necesariamente «duplicada» a efectos del nuevo artículo 7.4 LBRL, esto es, una tarea incurso por definición en la prohibición de «ejecución simultánea del mismo servicio público» por parte de varias Administraciones públicas (STC 107/2017)¹⁴. Corresponde a las CC.AA concretar qué se entiende por duplicidad, luego los problemas que, bajo la óptica de la autonomía local constitucionalmente garantizada, pudieran derivar del desarrollo o aplicación de un concepto excesivamente amplio de duplicidad o alejado de sus rasgos conceptuales objetivos se imputarán, en su caso, al informe autonómico, pero no al artículo 7.4 LBRL (STC 107/2017 y 41/2016). En aplicación de estos planteamientos, la STC 107/2017 concluye descartando que el artículo 7.4 LBRL, suponga la exclusión de la intervención municipal en ámbitos de competencia ejecutiva autonómica en general, y en particular en los relacionados en el derogado artículo 28. Las CC.AA, además, desde el principio, han realizado interpretaciones sumamente flexibles de las circunstancias a tomar en consideración para apreciar si existe o no la duplicidad que teóricamente quiere prohibirse¹⁵.

¹⁰ Pueden verse las atinadas críticas de la doctrina a la que remitimos. Entre otros, Font i Llovet y Galán Galán (2014, pp. 22 y ss.); Cuesta Revilla (2014, pp. 102 y 119) o Mellado Ruiz (2015, pp. 23 y ss.).

¹¹ De entre las leyes estatales sirve como ejemplo la reciente Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global que, como la derogada Ley 23/1998, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, se refiere a la acción de las entidades locales al respecto; la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, de aplicación a todo el sector público; o Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Y lo mismo sucede con las leyes autonómicas en ámbitos diversos, pero especialmente en las políticas de carácter transversal: juventud, igualdad de género, medio ambiente, protección del menor, ...

¹² Así lo sostuvieron inicialmente Font i Llovet y Galán Galán (2014, pp. 34-35).

¹³ Jiménez Asensio (2017, p. 230), pone de manifiesto que el TC «abre así el melón de las impugnaciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa» de los informes. No obstante, no parece que haya ocurrido así.

¹⁴ El recurso interpuesto por el Parlamento de Cataluña fue el primero en cuestionar la constitucionalidad de la eliminación del artículo 28. La STC 54/2017, en línea con la doctrina de la STC 41/2016 a propósito de los artículos 7.4 y 25 LBRL, sostiene que la sola proscripción de la cláusula general como técnica de distribución de poder local no es contraria por sí misma a la autonomía local.

¹⁵ Es ilustrativo de lo que se indica el artículo 3 de la Ley 5/2014, de Galicia, que relaciona los supuestos en los que no se entienden que se ejerzan nuevas competencias, incluyendo los siguientes: a) La continuidad en la prestación de los servicios; b) La continuidad de la actividad de fomento prevista en ejercicios anteriores así como la realización de nuevas actuaciones de fomento que habían sido ya establecidas en los proyectos de establecimiento de servicios objeto de los informes de inexistencia de duplicidades y sostenibilidad financiera previstos en esta Ley; c) La modificación de la reglamentación de los servicios, de sus modalidades de prestación o de la situación, deberes y derechos de las personas usuarias, cuando no conllevara la realización de nuevas actividades prestacionales por los servicios ya establecidos o, aunque las conllevara, no supusieran una modificación sustancial de las condiciones de prestación del servicio, de la realización de la actividad o de su financiación, o bien su ejercicio no supusiera la asunción de nuevas obligaciones financieras para la entidad local de acuerdo con la memoria económica justificativa que deberá incluirse en el expediente; d) La concurrencia

De este forma se concluye que, teóricamente al menos, el ejercicio de competencias distintas de las propias o delegadas no requiere de una habilitación legal específica, aunque sólo será posible si se cumplen tres requisitos: que no haya riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal; que no exista ejecución simultánea del mismo servicio por otra administración; y que se obtengan los informes previos vinculantes, el de la administración competente por razón de la materia que señale la inexistencia de duplicidades, y el de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera. Pero, cumplidas estas exigencias, la entidad local acometerá la actividad en «régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas» como prescribe el artículo 7.2 LBRL para las competencias propias. Por eso, el TC las ha adjetivado como competencias «propias generales», para diferenciarlas de las competencias «propias específicas», que son las que el Estado y las Comunidades Autónomas han atribuido específicamente mediante norma de rango legal conforme a lo previsto en el artículo 25 LBRL (SSTC 41/2016, 54/2017, o 107/2017). Al respecto, interesa ya señalar que los informes del artículo 7.4 son exigibles cuando son las entidades locales las que quieren acometer nuevas actividades y servicios, pero no si es la Ley la que atribuye las competencias. En tal caso, habrá que estar a los criterios previstos en el artículo 25 LBRL, apartados 3, 4 y 5, respecto de la atribución a los municipios de nuevas competencias propias, como ha reconocido recientemente la STC 37/2022¹⁶. Curiosamente nada ha previsto la LRSAL cuando la Ley pretenda atribuir nuevas competencias propias a las diputaciones provinciales. Quizá intentado facilitar nuevas atribuciones en su pretensión de reforzar su posición institucional en el conjunto de la organización territorial del Estado, por desconocedora de la realidad que tal pretensión sea.

III. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS

III.1. El listado del artículo 25.2 LBRL

El artículo 25.2 LBRL relaciona unas materias en las que, en todo caso, los municipios ejercen competencias propias que, en su redacción actual, son las siguientes¹⁷:

«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;

a convocatorias de subvenciones o ayudas, así como la formalización de convenios de colaboración de concesión de subvenciones, para que las entidades locales realicen con carácter coyuntural actividades de información, de asesoramiento, de orientación, de mejora de la empleabilidad y formativas, y otras actividades que no supongan la creación de nuevos servicios municipales, ni como ejercicio de nuevas competencias la realización de las actividades citadas una vez obtenida la subvención; e) Las obras, servicios, ayudas, adquisiciones o suministros de emergencia, a causa de acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la seguridad pública; f) La colaboración entre administraciones entendida como el trabajo en común para la solución de aquellos problemas, también comunes, que pudieran formularse más allá del concreto reparto competencial en los distintos sectores de la acción pública.

¹⁶ El F. J. 6.º de la STC 37/2022, de 10 de marzo, se pronuncia sobre la constitucionalidad del artículo 3 de la ley 1/2020, de 18 de septiembre, de Cataluña, relativo a la competencia del Ayuntamiento de Barcelona para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso, que los recurrentes consideran contraria a los artículos 7.4 y 25 LBRL. El TC desestima la impugnación pues se trata de una «competencia propia específica» a la que no se aplican los requisitos del artículo 7.4, que se refieren a «competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación».

¹⁷ Originariamente el artículo 25.2 incluía las siguientes: «a) Seguridad en lugares públicos; b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas; c) Protección civil, prevención y extinción de incendios; d) Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas y conservación de caminos y vías rurales; e) Patrimonio histórico-artístico; f) Protección del medio ambiente; g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores; h) Protección de la salubridad pública; i) Participación en la gestión de la atención primaria de la salud; j) Cementerios y servicios funerarios; k) Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social; l) Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; ll) Transporte público de viajeros; m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas: ocupación del tiempo libre; turismo; n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria». Para un análisis comparativo de ambos listados puede verse Presicce (2019, pp. 159 y ss.).

- 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;
- 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;
- o) actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género».

Algunas de estas materias merecen ahora especial atención. Por un lado, la última, la letra o), añadida en 2018, recupera, pero ahora como competencia propia, la acción complementaria relativa a la «promoción de la mujer» que recogía el derogado artículo 28 LBRL¹⁸. Por otro lado, la supresión, respecto de la redacción inicial, de las referencias a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, antigua letra i); y la prestación de servicios sociales, antigua letra k), pues la intención del legislador era que estas competencias se asumieran por las CC.AA de acuerdo con las disposiciones transitorias primera y segunda de la LRSAL. Estas previsiones no respetaban la potestad de organización de las CC.AA pues, en las materias de su competencia, a ellas les corresponde decidir si se atribuyen o no a los municipios¹⁹. Así lo ha entendido también la STC 41/2016, que las declara inconstitucionales, afirmando que, en materias de titularidad autonómica, son las CC.AA las que disponen si su ejercicio es centralizado o descentralizado en las entidades locales: el artículo 149.1.18.ª CE «no autoriza injerencias en la autonomía política de las Comunidades Autónomas como son, por un lado, la prohibición de que éstas en materias de su competencia atribuyan servicios a los entes locales; y, por otro, la sujeción a un determinado régimen de traslación o traspaso». Lo mismo sucede con la disposición transitoria tercera que atribuía a las CC.AA la prestación de los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios. También está prevista la asunción autonómica de las competencias en materia de educación (disposición adicional decimoquinta LRSAL), pero la STC 41 /2016 no la considera inconstitucional al no prohibir su atribución a las entidades locales.

En definitiva, teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, de una lectura detenida de este artículo 25.2, conjuntamente con los servicios municipales obligatorios del artículo 26 y los servicios reservados a las entidades locales en el artículo 86.2, se concluye que pocas son las competencias que la LRSAL habría suprimido respecto de lo previsto en la redacción originaria²⁰. Incluso el TC ha considerado que, en cierta medida, el artículo 25.2 eleva el mínimo de autonomía municipal respecto de la anterior redacción en cuanto indica específicamente materias de interés local para que las leyes asignen competencias propias en función de ese interés local (STC 41/2016). Además, las CC.AA dispusieron que se mantuviera el *statu quo* de forma que los municipios conservaron las competencias atribuidas antes de 2013²¹. Por todo esto se concluye que pocos son los cambios realmente derivados de la reforma.

¹⁸ Esta letra o) se ha incorporado por la disposición final 1 del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

¹⁹ Vid. Carbonell Porras (2014, pp. 777-780).

²⁰ En tal sentido, Santamaría Pastor (2014, pp. 139 y ss.) y Barrero Rodríguez (2017, pp. 41 y ss.).

²¹ La primera que lo hizo mediante norma con rango de ley fue Castilla y León que, en el artículo 1 del Decreto-Ley 1/2014, de 27 de marzo, establece: «Las competencias atribuidas a las Entidades Locales de Castilla y León por las leyes de la Comunidad Autónoma

Las leyes que concreten las competencias propias deben ajustarse a lo previsto en el apartado 3 a 5 del artículo 25 LBRL: «evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» (ap. 3); acompañarse de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad y prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales, sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas (ap. 4); y garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública (artículo 25.5). Lógicamente también deberá estarse en todo caso a lo previsto en el artículo 2 LBRL antes destacado, especialmente cuando obliga a tener en cuenta las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del municipio. Pero, de nuevo, son apreciables las deficiencias técnicas de la LRSAL: se alude a la implantación de servicios locales, que no es lo mismo que concretar competencias; no sé sabe bien qué administraciones son las afectadas; se refiere a las entidades locales en un precepto dedicado a las competencias municipales²²... Además, los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten el cumplimiento de estos criterios (artículo 25.4)²³. El Tribunal Constitucional ha subrayado que estas exigencias encuentran su fundamento en los principios constitucionales de eficiencia y economía que deben regir el gasto público. Y deduce del inciso final del apartado 4 que las CC.AA, al diseñar políticas en general, y redistribuir competencias y recursos entre las diferentes Administraciones, en particular, deben asegurar la suficiencia financiera y estabilidad presupuestaria de los municipios. Pero realiza una interpretación flexible cuando precisa que no está prohibido que la CA atribuya competencias municipales que, aisladamente consideradas, supongan un incremento del gasto pues, en tales casos, la norma sólo obliga a que se persigan ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia (STC 41/2061).

III.2. Otras competencias propias atribuidas por ley

Inicialmente la doctrina se dividió entre quienes consideraron que la atribución de competencias propias al margen del listado del artículo 25.2 debía cumplir los requisitos del artículo 7.4 LBRL y quienes defendían que, en materias de competencia autonómica, las CC.AA conservan la competencia para atribuir nuevas competencias a los municipio como propias²⁴. Como ya se indicó, los límites del artículo 7.4 no son de aplicación cuando la Ley decide atribuir nuevas competencias a las entidades locales, sino cuando son ellas las que desean ejercer actividades y servicios diferentes de las competencias propias o delegadas. Respecto de la ampliación de las competencias municipales, la STC 41/2016 subraya que, si el Estado pretendía invocar el artículo 149.1.18.º CE para prohibir que las CC.AA atribuyeran competencias propias a los municipios en cualquier materia de su competencia, debió establecerlo expresamente y, en tal hipótesis, se habrían invadido manifiestamente las competencias autonómicas. En consecuencia, corresponde a las leyes autonómicas y, en su caso, estatales determinar nuevas competencias municipales propias al margen de las materias relacionadas en el artículo 25.2. Y estas leyes deberán respetar los criterios previstos en la LBRL que, como sabemos, se refiere a los principios de descentralización, proximidad, estabilidad y sostenibilidad financiera y a las características de la actividad pública o la capacidad de gestión del municipio (artículos 2 y 25 LBRL). Estas exigencias resultan de aplicación a cualquier ley que atribuya competencias propias a los municipios,

anteriores a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, del 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se ejercerán por las mismas de conformidad a las previsiones contenidas en la norma de atribución, en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes del presente Decreto-ley». Las demás CC.AA incluyen previsiones similares.

²² En general se ha realizado una interpretación limitativa de estos apartados, por ejemplo, Arias Martínez (2015), con atención en el principio de subsidiariedad.

²³ Esta exigencia sería aplicable solo a los proyectos de ley, pero no a las normas con rango de ley como es el Real Decreto-ley 9/2018, que ha incorporado la nueva competencia de la letra o) al artículo 25.2. LBRL, del que no hay constancia de que cuente con tales informes, aunque parece que sí cuenta con la financiación prevista en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género. En todo caso, como ha indicado el TC, la LBRL condiciona a las leyes autonómicas, no a las estatales (SSTC 240/2006 y 95/2014). Con más detalle, Rebollo Puig (2019, pp. 61-63).

²⁴ La primera opción, que era la del Consejo de Estado (Dictámenes 567/2013, de 27 de junio, y 338/2014, de 26 de mayo), se defendió por Souvínor Morenilla (2014, pp. 84-85); Almeida Cerrada (2013, pp. 102-103), y Toscano Gil (2014, pp. 285 y ss.). Partidarias de la segunda, Alonso Mas (2014, pp. 164-166) y Carbonell Porras (2014, pp. 775-777), entre otros.

sin tener en cuenta su contenido. Así lo aclara la STC 37/2022 que, además, ha realizado una interpretación flexible que resulta de interés traer a colación. La sentencia se pronuncia, en lo que ahora interesa, sobre el artículo 3 de la Ley del Parlamento catalán 11/2020, de 18 de septiembre, relativo al procedimiento para la declaración de áreas con mercado de vivienda tenso que, en Barcelona, compete a su ayuntamiento. Esta nueva competencia local se reputa por los recurrentes contraria a los artículos 7.4 y 25 LBRL. Al tratarse de una competencia propia atribuida por Ley no sería aplicable el primero de estos preceptos y, respecto de las exigencias del segundo, la STC 37/2022 pone de manifiesto, en primer lugar, que la existencia de un deber de comunicación a otras administraciones supone incorporar «un mecanismo para garantizar que la competencia en cuestión..., no se ejercite de modo simultáneo por otra administración pública» como exige el artículo 25.5; y, en segundo lugar, que, como la competencia es la tramitación de un procedimiento administrativo declarativo, de carácter singular, atribuido a un único ente local (el Ayuntamiento de Barcelona), y de ejercicio excepcional o esporádico, ya que los efectos de la correspondiente declaración tienen vocación de cierta permanencia en el tiempo (limitada a un máximo de cinco años), «estos rasgos particulares de la competencia atribuida permiten presumir su nulo impacto sobre el gasto de las administraciones públicas –impacto que es presupuesto para la aplicación de las exigencias formales de los arts. 25.3 y 25.4 LBRL–». Con esta argumentación, el TC rechaza que el referido precepto suponga una vulneración del artículo 25 LBRL. De esta sentencia cabe deducir que las exigencias que el legislador básico ha impuesto a las leyes autonómicas que atribuyan competencias propias a los municipios podrán entenderse implícitamente cumplidas en función de las características y circunstancias de la competencia en cuestión²⁵.

III.3. Recapitulación y reflexión sobre las competencias que los municipios ejercen en régimen de autonomía y bajo su plena responsabilidad

Como se ha visto, corresponde a la Ley atribuir las competencias municipales propias, que podrán ser en materias incluidas en el listado del artículo 25.2 LBRL o en cualquier otra, correspondiendo en cada caso al Estado o a la CA conforme a los criterios constitucionales de reparto de competencias su concreción. Y estas leyes deben ajustarse a los principios y límites que derivan de los apartados 3, 4 y 5 de ese mismo artículo. En su ejercicio, los municipios actúan en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, sin perjuicio de la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas. Este régimen resulta aplicable a otras actividades y servicios que los municipios decidan acometer, si obtienen los informes favorables previstos en el artículo 7.4 LBRL. A estas se ha referido el TC como competencias propias generales para diferenciarlas de las atribuidas por las Leyes que serían las competencias propias específicas.

En todo caso, recordemos que los municipios, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal según dispone el artículo 25.1 LBRL. Este apartado también fue modificado en 2013 para añadirle el inciso final: «en los términos previstos en este artículo», que no es fácil de explicar. Como sabemos, en ese artículo se contemplan las competencias municipales propias reguladas por Ley, necesariamente en el listado de materias del apartado 2 o en otras si así lo decide la CA y, en su caso, el Estado titular de la misma. Por tanto, son estas leyes las que concretan el alcance de la competencia municipal propia, y no es necesaria una habilitación específica para que los municipios promuevan actividades y presten servicios que «contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal» en tales ámbitos materiales. De nuevo, la criticada calidad técnica de la LRSAL genera más problemas de los que pretendía solucionar. A mi juicio, habría que entender que el artículo 25.1 está en conexión con el artículo 7.4 que, como se indicó, exige unos informes vinculantes para que una entidad local asuma competencias distintas de las propias o delegadas, y tendrían tal carácter las actividades y servicios que un municipio decide acometer para mejorar la vida de sus vecinos²⁶. Así lo considera también el TC²⁷.

²⁵ También es interesante la STC 18/2022, de 8 de febrero, que resuelve recursos de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra los artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 8/2020, de 30 de julio, de ordenación del litoral, relativos a las competencias municipales en el que se plantea si la CA es competente para ello, sin alusión alguna a los requisitos previstos en el artículo 25 LBRL.

²⁶ Como señalé en Carbonell Porras (2014, p. 777), entender que los municipios no pueden actuar al margen del artículo 25.1 contradice la previsión general del artículo 7.4.

²⁷ SSTC 41/2016 y 54/2017. Esta última se refiere expresamente a las competencias propias generales, que son las habilitadas mediante una cláusula general que ha cambiado sustancialmente con la aprobación de la LRSAL al suprimir el artículo 28 y modificar la redacción del artículo 25.1, aclarando que, «en sustitución de aquellas reglas habilitantes generales, la Ley 27/2013 ha establecido

Esta interpretación, además, encuentra apoyo en el artículo 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, que garantiza que los municipios puedan ejercer iniciativas en cualquier materia que no esté excluida de sus competencias o atribuidas a otra Administración.

Por lo tanto, los municipios ejercen en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad las competencias propias determinadas por ley, en el listado de materias del artículo 25.2 LRBRL o en cualquier otra que se atribuya también mediante Ley (que el TC ha adjetivado como competencias propias específicas), así como cualquier actividad o servicio que los municipios decidan desarrollar en beneficio de los vecinos, que no afecten a su sostenibilidad financiera ni coincidan con servicios prestados por otras Administraciones (que el TC denomina competencias propias generales).

Estas conclusiones se fundamentan en lo que establece la LRBRL, la jurisprudencia del TC y una interpretación que intenta ser coherente. Pero se mueven en el plano teórico, pues no parece que las previsiones legales se cumplan realmente: las exposiciones de motivos y preámbulos de las leyes, estatales y autonómicas, más recientes que atribuyen competencias propias a los municipios e imponen nuevos deberes no incluyen referencia alguna a los requisitos de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 LRBRL²⁸; no es posible comprobar si efectivamente se solicitan y evacúan los informes del artículo 7.4, aunque alguna norma estatal los excluye expresamente²⁹...; Pero existen indicios de que no suele ser así: hay dudas sobre el acatamiento de los acuerdos alcanzados en las comisiones bilaterales Estado-CC.AA al respecto³⁰; no se han llevado a cabo las modificaciones legislativas autonómicas anunciadas³¹. Y la reforma de 2013 tampoco ha tenido especial impacto en la jurisprudencia contencioso-administrativa en lo que a las competencias municipales se refiere³². El único signo del que sí se exige el informe sobre sostenibilidad financiera del Ministerio de Hacienda es la guía que, en enero de 2023, ha publicado para su emisión³³.

De lo anterior, puede deducirse que poco de lo pretendido por la reforma de 2013 ha sido materializado: los municipios han mantenido en todo momento las competencias que ejercían con anterioridad y

otra que permite a las entidades locales ejercer cualesquiera competencias, pero con sujeción a las “exigentes condiciones materiales y formales” que exige el artículo 7.4 LRBRL».

²⁸ Por ejemplo, y sin entrar ahora en el debate sobre la vinculación del Estado a su propia legislación básica, el Real Decreto-ley 9/2018, que ha añadido la nueva letra o) al artículo 25.2; la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, que impone a todas las entidades locales el deber de disponer del sistema interno de información que dicha ley regula en cumplimiento de la Directiva 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión; o la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular. Los ejemplos en la legislación autonómica son numerosos. De hecho no he encontrado ninguna ley reciente que se refiera a competencias municipales propias que aluda a las exigencias que impone el artículo 25 LRBRL.

²⁹ El artículo 25 de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, establece la competencia del Instituto Nacional de la Seguridad Social para el reconocimiento y el control de la prestación económica no contributiva de la Seguridad Social del ingreso mínimo vital, aunque cabe que el expediente se inicie y resuelva por la CA o las entidades locales en virtud de convenio, y puntualiza que el ejercicio de estas funciones no requerirá, en ningún caso, los informes previos que establece el artículo 7.4 LRBRL. La previsión carece de sentido y desconoce el sentido real del precepto.

³⁰ Se interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la pretendida inaplicación de los requisitos del artículo 7.4 a las competencias que ya estuvieran ejerciendo los municipios (por ejemplo, el Decreto-ley 7/2014, de 20 de mayo, de Andalucía; la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de Galicia o el Decreto-ley 2/2014, de 21 de noviembre, de las Islas Baleares). Los acuerdos de las comisiones bilaterales dieron por finalizados los conflictos y las CC.AA se comprometieron a interpretar sus normas en tal sentido e incluso, como sucede con Galicia, a reformar su legislación. No obstante, salvo error, no se ha cumplido este compromiso: la Ley gallega no ha sido modificada, luego el derecho positivo continúa considerando que no están sujetas a los informes del artículo 7.4 las enumeradas en el artículo 3.3. de la Ley, a las que nos referimos con anterioridad. En todo caso, esta cuestión pone de manifiesto un problema de mayor alcance como es la ausencia de un seguimiento efectivo del cumplimiento de los acuerdos adoptados en las comisiones bilaterales, que han determinado la formal resolución del conflicto.

³¹ Así, por ejemplo, la disposición final tercera 3 de la Ley 1/2014, de Madrid, prevé la presentación de un proyecto de ley para adaptar a la LRSAL las leyes autonómicas del que no existen noticias. Véase Hernando Rydings (2020, pp. 58 y ss.).

³² La jurisprudencia que expresamente se pronuncia sobre los cambios en las competencias municipales introducidos por la LRSAL es escasa. Destaca la STS 1377/2021, de 25 de noviembre, que estima el recurso de casación 183/2020 de un ayuntamiento en relación con el gasto relativo al mantenimiento de los centros docentes públicos que, después de 2013, se limita a los centros de titularidad municipal según el artículo 25.2.n) LRBRL y la disposición adicional decimoquinta LRSAL. De esta forma, la CA debe hacerse cargo de los gastos de los centros de su titularidad, pues ya no corresponde a los municipios en todo caso. También son de interés las sentencias del TSJ del País Vasco 106/2017 de 13 marzo (recurso contencioso-administrativo 30/2016) y 11/2018 de 24 enero (recurso contencioso-administrativo 762/2016), que estiman los recursos interpuestos por la Administración del Estado contra ordenanzas municipales reguladores de subvenciones a familiares de presos sobre la base de la pérdida de competencias en materia de servicios sociales que antes encontraba cobertura en la letra k), y la incidencia de la competencia estatal en materia de asistencia social penitenciaria.

³³ La guía de 19 de enero de 2023 está publicada en la Oficina Virtual para la Coordinación Financiera de las Entidades Locales por la Subdirección General de Gestión Presupuestaria y Financiera de Entidades Locales a través de la aplicación «ATHENEA» para los supuestos en los que es la Administración del Estado la que ejerce la tutela financiera sobre el municipio.

no parece que se haya limitado el ejercicio de otras actividades. Y esto debería ser un toque de atención al legislador ante reformas no suficientemente meditadas, con deficiente calidad técnica y que suscitan el rechazo generalizado.

IV. LAS COMPETENCIAS PROPIAS DE LAS PROVINCIAS (Y ENTIDADES EQUIVALENTES)

IV.1. Algunas puntualizaciones previas y generales: los fines de la provincia, el debate sobre la posición institucional de las Diputaciones provinciales y las nuevas entidades equivalentes

Los fines propios y específicos de la provincia, entidad local determinada por la agrupación de municipios cuyo gobierno y administración corresponde a la diputación provincial, se establecen en el artículo 31 LBRL, que no ha sido objeto de modificación desde la redacción originaria. Estos fines son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales en el marco de la política económica y social, y, en particular:

- «a) Asegurar la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal.
- b) Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.».

De este precepto se deduce la posición institucional que corresponde a las diputaciones provinciales como gobierno local intermedio entre el municipio y las administraciones estatal y autonómica, destinada a garantizar los servicios municipales. Este fin constituye el núcleo esencial de sus funciones y competencias. No obstante, el artículo 36.1 LBRL diferencia dos tipos de competencias propias: las que determina el propio precepto y las que con tal carácter atribuyan las leyes del Estado y de las CC.AA en los diferentes sectores de la acción pública. A diferencia de lo que sucede con los municipios no se relaciona un listado de materias en las que las diputaciones ostentarían competencias propias. Respecto de la legislación estatal, es referencia obligada la Ley 5/2002, de 4 abril, reguladora de los boletines oficiales de las provincias que, según su artículo 2, son un servicio público de carácter provincial, competencia propia de las Diputaciones Provinciales, a las que corresponde su edición y gestión. Pero el continuo cuestionamiento de su papel en la organización territorial del Estado y de las CC.AA explica que las leyes sectoriales no acostumbren a referirse a sus competencias, incluso en aquellas en las que no se cuestiona su implantación, y las leyes autonómicas sobre régimen local desarrollan las competencias propias de las diputaciones provinciales del artículo 36 LBRL, pero no suelen aludir a las que ostentan en los diferentes ámbitos de la acción pública³⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, la LRSAL, como es sabido, ha pretendido reforzar la posición institucional de las provincias, prescindiendo del sentir doctrinal mayoritario que, teniendo en cuenta el continuo cuestionamiento de las diputaciones provinciales y el devenir de la realidad, se ha mostrado conforme, si existe el consenso político necesario, a la supresión de la provincia como entidad local constitucionalmente garantizada para que cada CA se organice internamente como desee³⁵. Pero también en el diseño de este objetivo la LRSAL ha fallado: sus disposiciones adicionales admiten que otras entidades supramunicipales, que forman parte del sistema institucional autonómico y ostentan competencias en materia de asistencia y cooperación con los municipios, se consideren entidades equivalentes a las diputaciones provinciales, junto a las que lo eran con anterioridad (cabildos y consejos insulares, CC.AA uniprovinciales y territorios históricos vascos). De esta forma, se abre la puerta para que también las comarcas se califiquen como entidades equivalentes a las diputaciones provinciales³⁶. Esta cuestión excede de los propósitos de este artículo, que se centra en las competencias propias del artículo 36, aunque se advierte que todas las referencias a las diputaciones deben entenderse inclusivas de las entidades equivalentes a las que continuamente alude la actual redacción de la LBRL. Con el estudio de estas competencias y la interpretación realizada por el TC podrá comprobarse, además, que pocas son las nuevas atribuciones de las diputaciones provinciales y entidades equivalentes.

³⁴ Sí lo hace la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía que se refiere a las competencias provinciales propias en relación con las carreteras provinciales, los archivos, museos e instituciones culturales de interés provincial.

³⁵ Sobre el permanente y ya antiguo debate sobre la provincia puede verse, entre otros muchos, Sánchez Morón (2017).

³⁶ De todo ello me he ocupado con detalle en Carbonell Porras (2016, pp. 105-149).

IV.2. Las competencias propias del artículo 36.1 LBRL. La confusa redacción vigente

Para una adecuada comprensión de las competencias propias que reconoce el artículo 36.1 LBRL, en la actualidad, destacando las novedades introducidas por la LRSAL, es ilustrativo partir de su redacción original³⁷. En 1985, las competencias propias de las diputaciones provinciales eran, en todo caso, las siguientes:

- «a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
- b) La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal.
- d) En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia».

En 2003, la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, añadió una nueva competencia: «la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito», que ocupa la letra d) desplazando la inicial a la letra e). De esta forma, también en 2003 se pretendía reforzar el papel de las diputaciones provinciales, especialmente en el desarrollo de las zonas rurales, sin que esa nueva atribución haya sido tomada en cuenta en las políticas estatales y autonómicas de lucha contra la despoblación³⁸. Respecto de estas competencias provinciales, la principal novedad de la LRSAL es la eliminación de la relativa al «fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia» que, como se señaló, sería el equivalente a la eliminación de las competencias complementarias de los municipios que reconocía el derogado artículo 28 LBRL, de modo que cualquier actividad o servicio que no constituya una competencia provincial propia o delegada se rige por lo previsto en el artículo 7.4 LBRL³⁹. En todo caso, los intereses provinciales no pueden oponerse a los municipales como ha puesto de manifiesto el TC: municipios y provincias forman parte de una misma comunidad política local «que determina que no existan propiamente intereses provinciales opuestos a los municipales, pues precisamente la función de la provincia es garantizar la prestación integral de los servicios de competencia municipal y el ejercicio de las competencias municipales» (STC 82/2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, procede analizar la actual redacción del artículo 36.1 de la LBRL que se refiere a las siguientes competencias provinciales propias:

- «a) La coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) del número 2 del artículo 31.
- b) La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión. En todo caso garantizará en los municipios de menos de 1.000 habitantes la prestación de los servicios de secretaría e intervención.
- c) La prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá 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.
- d) La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones Públicas en este ámbito.

³⁷ Sobre estas novedades, puede verse, entre otros, Salvador Crespo (2014, pp. 133 y ss.) y Rivero Ysern (2014).

³⁸ Es interesante recordar ahora la exposición de motivo de la Ley 57/2003 que subraya «que la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito, es de particular relevancia, pues enlaza directamente con un conjunto de actividades de creciente importancia en los gobiernos locales contemporáneos, en el que las Diputaciones provinciales ya se han venido implicando de forma creciente durante los últimos años. Esta competencia provincial resulta especialmente necesaria en las zonas rurales, donde la puesta en práctica de las políticas de desarrollo local está produciendo excelentes resultados». Siendo esto así, lo cierto es que las medidas para el desarrollo rural como es la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, las medidas estatales más recientes de lucha contra la despoblación e incluso las leyes autonómicas prescinden de las diputaciones provinciales. Puede verse Carbonell Porras (2021, pp. 106 y ss.).

³⁹ Como señalan Koninckx Frasquet y Alonso Mas. (2014, pp. 247-249), la supresión de esta competencia se compensa con la relativa al fomento y el desarrollo económico y social en la planificación en el territorio provincial, que es un cajón de sastre en el que encajarían acciones muy diversas.

- e) El ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis.
- f) 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 habitantes.
- g) La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes.
- h) El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia. Cuando la Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes.
- i) La coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes».

El precepto no resulta sencillo por varias razones. La primera, y más relevante, deriva de la incorrecta utilización de la idea de coordinación que, como se indicó, implica un cierto poder de dirección de una administración superior en el ejercicio de la competencia para garantizar intereses públicos superiores, y, por eso, se diferencia de la cooperación, que presupone la voluntariedad. La reforma llevada a cabo por la LRSAL se refiere a la coordinación en un sentido amplísimo que no la diferencia de la cooperación, a pesar de las sustanciales diferencias entre ellas, como se deduce de los artículos 57 y 59 LBRL, que no han sido modificados. En esta línea, la STC 111/2016, de 9 de junio, destaca las diferencias entre la coordinación en sentido estricto y la cooperación o «coordinación voluntaria»: sólo la primera implica un «límite efectivo al ejercicio de las competencias», «un cierto poder de dirección, consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado⁴⁰». Por lo tanto, cuando la redacción actualmente vigente de la LBRL se refiere a la coordinación, en el artículo 36 pero también en otros preceptos como el 26, hay que profundizar en el sentido del término, y determinar si es esa «coordinación voluntaria» o realmente se condiciona el ejercicio de la competencia por su titular para garantizar intereses superiores a los del municipio coordinado, que es en lo que consiste la coordinación. Y derivada de esta primera dificultad surge otra, pues de las diferentes competencias enumeradas en el artículo 36.1 no queda claro si se trata de nuevas competencias propias o realmente son manifestaciones de las generales, de las que se atribuyeron a las diputaciones en 1985. Para intentar clarificar estas competencias propias seguidamente se pone de manifiesto el amplio alcance y sentido de la competencia provincial de cooperación y asistencia a los municipios.

Sin perjuicio de lo anterior, hay que llamar la atención sobre la competencia de la letra i) del artículo 36, relativa a la «coordinación mediante convenio» con la CA del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a 5000 habitantes. Además de confundir de nuevo la coordinación y la cooperación, se refiere a un servicio que, en algunas leyes autonómicas reguladoras de los servicios de salud, se encomienda a los municipios, pero la intención de la LRSAL fue suprimir cualquier intervención municipal en este ámbito material. Por eso, no tiene mucho sentido incluir ahora una competencia provincial relativa a los municipios de menos de 5000 habitantes. En todo caso, las diputaciones provinciales y las CC.AA podrán suscribir un convenio para la prestación de este servicio en los términos previstos en la correspondiente legislación sectorial y, si se trata de un servicio atribuido a los municipios, la asistencia de la diputación se referirá, en su caso, a todos ellos, y no sólo a los de menos de 5000 habitantes respecto de los que, a lo sumo, será preferente.

IV.3. La asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios

La principal e indiscutible función institucional de las diputaciones provinciales es la asistencia y la cooperación con los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión⁴¹. Se trata de una competencia general que se proyecta sobre cualquier competencia y servicio sin necesidad de ulteriores concreciones, y en relación con cualquier municipio, aunque exista una preferencia respecto de la prestación

⁴⁰ LA STC 111/2016 recuerda que, desde la redacción originaria, el artículo 36.1 recoge como competencias propias pero diferentes, la coordinación en la letra a), y la cooperación en la letra b). Y la STC 109/1998 se pronunció expresamente sobre su carácter materialmente básico.

⁴¹ Se ha afirmado que el papel de las diputaciones queda reducido a esta competencia. Véase Barrero Rodríguez (2019, p. 85).

de los servicios obligatorios (artículo 26.3 LBRL), y los municipios con mayores dificultades económicas y de gestión. Desde este planteamiento y con apoyo en la interpretación del precepto que ha realizado el TC, son manifestaciones de la cooperación y la asistencia jurídica, económica y técnica a los municipios las competencias provinciales del artículo 36 LBRL siguientes:

- La prestación de los de secretaría e intervención en los municipios de 1000 habitantes de la letra *b*).
- La prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de 5.000 habitantes. Estos servicios son obligatorios en municipios que superan esos umbrales de población de acuerdo con el artículo 26.1, *a*) y *c*), aunque lógicamente también pueden ser prestados por todos los municipios. Como señala la STC 111/2016, la diputación provincial los asumirá si el municipio no ha recibido el encargo de hacerlo (porque no tenga atribuida la competencia ni la ejerza por delegación) o si, habiéndolo hecho, no lo ejerce efectivamente de acuerdo con su competencia para la prestación de servicios de carácter supramunicipal.
- Las funciones de «coordinación» en relación con la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero de acuerdo con el artículo 116 bis LBRL de la letra *e*)⁴².
- Los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes de la letra *g*). Según el TC violaría la autonomía constitucionalmente garantizada la atribución en bloque a las diputaciones provinciales de estos servicios, pero el artículo 36.1.g) admite una interpretación conforme que considera esta competencia provincial como una manifestación más de la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, en relación con servicios que exigen la aplicación de tecnología informática (en el caso de la administración electrónica) o técnico-jurídica (en el supuesto de la contratación centralizada) que los municipios de pequeña o mediana población (hasta 20.000 habitantes), pueden no estar en condiciones de asumir (STC 111/2016).
- Los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes de la letra *f*). Las diputaciones provinciales asumirán estos servicios solo si no lo hace el municipio (STC 111/2016).

La cooperación y asistencia de las diputaciones provinciales está también prevista en otros preceptos de la LBRL: en la integración de servicios en los procesos de fusión de municipios (artículo 13); en la gestión informatizada de los padrones municipales (artículo 17); en el seguimiento de las delegaciones a los municipios (artículo 27); en el impulso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los vecinos, para la presentación de documentos y para la realización de trámites administrativos, de encuestas y, en su caso, de consultas ciudadanas (artículo 70 bis.3); o en la publicación por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración (artículo 70 ter.2).

El principal objetivo de la asistencia y cooperación provincial es asegurar el acceso de la población provincial al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y a la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal. Así lo ha establecido, desde la redacción originaria, el artículo 36.2.b) LBRL, al que la LRSAL añade las letras *c*) y *d*), que disponen que las diputaciones garantizan el desempeño de las funciones públicas necesarias en los ayuntamientos, les presta apoyo en la selección y formación de su personal y les da soporte para la tramitación de procedimientos administrativos y la realización de actividades materiales y de gestión, asumiéndolas cuando aquéllos se las encomienden. La cooperación tiene un contenido amplio y variado: comprende la elaboración de planes territoriales y urbanísticos, redacción de proyectos, dirección de obras o instalaciones, informes técnicos...; y se desarrolla de formas diversas: asistencia administrativa en el ejercicio de las funciones públicas necesarias, asesoramiento jurídico, económico y técnico; ayudas

⁴² El TC ha puesto de manifiesto que el artículo 116 bis LBRL «no hace más que proyectar la configuración general de la provincia (derivada de la legislación básica y de la propia Constitución) sobre un ámbito concreto, con el fin de que asistan –al resto de corporaciones locales y colaboren con la Administración que ejerza la tutela financiera– en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero». Además, como se trata de una concreción de las funciones generales de asistencia y cooperación, no afecta a la tutela financiera que han asumido las CC.AA (SSTC 41/2016 y 111/2016).

en la redacción de estudios y proyectos; subvenciones a fondo perdido; concesión de créditos; creación de consorcios u otras formas asociativas; suscripción de convenios y, en general, cualesquiera otra que establezca la diputación (artículo 30 TRRL)⁴³. La amplia configuración de la asistencia y cooperación al municipio resulta imprescindible especialmente respecto de los municipios más pequeños, de carácter rural y en zonas aisladas, justificando suficientemente el papel institucional que corresponde a las diputaciones provinciales⁴⁴. Uno de los instrumentos fundamentales para ello es el plan provincial de cooperación a las obras y servicios municipales al que nos referimos seguidamente, conjuntamente con la coordinación de los servicios municipales.

IV.4. La garantía en la prestación de los servicios municipales obligatorios: la coordinación de los servicios municipales entre sí y el plan provincial de obras y servicios

La cooperación y asistencia a los municipios que, como sabemos, se articula mediante fórmulas diversas que tienen en común la voluntariedad, está especialmente orientada a la realización de las obras y servicios de competencia municipal, preferentemente los obligatorios del artículo 26 LBRL. Este precepto también contempla el papel que corresponde a las diputaciones provinciales, aunque, de nuevo, se refiere impropiaamente a sus facultades de coordinación. La LRSAL ha introducido un concepto tan importante como confuso, que es el del coste efectivo de los servicios del artículo 116 ter LBRL, que teóricamente condiciona el régimen de los servicios municipales obligatorios⁴⁵. Su seguimiento se reconoce como una competencia de las diputaciones en el artículo 36.1.h), que también dispone que, cuando la diputación detecte que estos costes son superiores a los de «los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes⁴⁶». Y el coste efectivo de los servicios es el criterio que toma en consideración el artículo 26.2 para que las diputaciones provinciales propongan a los municipios la forma de prestación de los servicios municipales obligatorios, «consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas». Como ha destacado el TC la diputación propone la fórmula para gestionar el servicio, pero corresponde al municipio aceptarla o rechazarla (STC 111/2016).

Por otra parte, el artículo 36.1 LBRL reconoce como competencia propia de las diputaciones provinciales la de coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de su prestación integral y adecuada en el territorio provincial –letra a), que ya estaba en la redacción originaria⁴⁷; y «el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial» –nueva letra c). El TC ha puesto de manifiesto que esta última no es diferente de la anterior⁴⁸, y, como ya señaló la STC 214/1989, el artículo 149.1.18.º permite que el Estado atribuya a las diputaciones provinciales las facultades de coordinación de la actividad municipal, orientadas a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, protegiendo intereses supramunicipales, singularmente la eficiencia de los recursos públicos y la estabilidad presupuestaria.

Para la efectividad de las competencias provinciales de las letras a), b) y c), relativas a la coordinación de los servicios municipales, la asistencia y cooperación y la prestación de servicios supramunicipales, es

⁴³ En la legislación autonómica ilustra la amplitud de la asistencia provincial a los municipios la Ley 5/2010, de autonomía local de Andalucía, que le dedica sus artículos 11 a 14.

⁴⁴ Esta misión también se atribuye a las comarcas allí donde se han institucionalizado y, como se indicó, podrían considerarse, desde la aprobación de la LRSAL, entidades equivalentes a las diputaciones provinciales y, en algún caso, asumir un papel relevante respecto de los municipios más pequeños como analizo en Carbonell Porras (2023).

⁴⁵ La crítica a esta idea de coste efectivo ha sido generalizada, incluso antes de la aprobación de la LRSAL. Puede verse Velasco Caballero (2012, pp. 28 y ss.).

⁴⁶ La STC 101/ 2017 subraya que «el seguimiento de aquellos costes se traduce en comprobaciones que no suponen por sí una intromisión en las decisiones del municipio sobre la organización de sus servicios», permite obtener y analizar datos y, con ello, facilitar «la configuración de políticas públicas en los tres niveles territoriales, además del control directo de la actividad local por parte de la ciudadanía».

⁴⁷ Bello Paredes (2015, p. 37) relaciona esta competencia con los servicios eminentemente transversales que se atribuyen de forma homogénea y uniforme a los municipios y singularmente orientada hacia los servicios obligatorios en los municipios de menos de 20 000 habitantes.

⁴⁸ STC 111/2016: «La nueva “coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial” [letra c) del artículo 36.1 LBRL] es una mención genérica a facultades provinciales de coordinación muy similar a la clásica “coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada [letra a)]”».

fundamental el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal previsto en el artículo 36.2.a) LBRL. Queda fuera la competencia provincial del artículo d), relativa al fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, lo que no tiene mucho sentido teniendo en cuenta la relevancia del plan provincial al respecto. El plan se elabora por la diputación con la participación de los municipios, de las Administraciones estatal y autonómica y de los ciudadanos, aprobándose por el pleno, previo informe de la Comisión Provincial de Colaboración con las Corporaciones Locales (artículos 32 y 33 TRRL y 165 RSCL). Determina las acciones a acometer en los municipios de la provincia, concretando los objetivos y la distribución de fondos con criterios objetivos y se financia con medios propios de la diputación, las aportaciones municipales y las ayudas estatales y autonómicas⁴⁹. La LRSAL ha modificado el precepto para incluir en la memoria el análisis del coste efectivo de los servicios y la consecuencia: «cuando la diputación detecte que los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, incluirá en el plan provincial fórmulas de prestación unificada o supramunicipal para reducir sus costes efectivos». La STC 111/2016 pone de relieve que este párrafo sería contrario a la autonomía local «si fuera interpretado como previsión que atribuye por sí unas facultades de coordinación cuyo concreto alcance hubiera de fijar la propia diputación a través de los correspondientes planes de cooperación», y realiza una interpretación conforme a la Constitución, que es llevada al fallo. De acuerdo con esta interpretación, el artículo 36.2.a) LBRL requiere complementos normativos, que predeterminen suficientemente las facultades de coordinación que se atribuyen a la diputación provincial respetando las reglas básicas (que obligan a tomar en consideración el «coste efectivo») y la Constitución (que obliga a asegurar que la capacidad decisoria municipal sea tendencialmente correlativa al nivel de interés municipal involucrado). Sin perjuicio de lo anterior, este apartado hay que ponerlo en relación con los artículos 26.2 y 36.1.h), que también hacen referencia a la intervención de las diputaciones provinciales cuando detecten que los costes de los servicios gestionados por los municipios son superiores a los servicios prestados o coordinados por las diputaciones, para recurrir a la cooperación al objeto de conseguir una gestión más eficiente que reduzca costes. En principio, existe una clara preferencia por los instrumentos de cooperación que, al basarse en su voluntariedad, son más respetuosos con la autonomía local y, como recuerda la STC 105/2019, el plan también puede estimular la creación de mancomunidades o la celebración de convenios de colaboración para la gestión compartida de los servicios.

V. LAS COMPETENCIAS DELEGADAS EN MUNICIPIOS Y PROVINCIAS

El artículo 27 LBRL regula el régimen general de las delegaciones del Estado y la CA en favor de los municipios, pero también resulta de aplicación a las que se efectúen a las diputaciones provinciales por remisión del artículo 37 LBRL. Este último mantiene, no obstante, la exigencia de que las delegaciones estatales a favor de las diputaciones provinciales se realicen previa consulta e informe de la CA, previsión suprimida respecto de las realizadas a los municipios. También caben las delegaciones entre entidades locales al amparo de la potestad de organización inherente a la autonomía constitucionalmente garantizada como recuerda la STC 101/2017, aunque ahora no lo especifique la LBRL.

En línea con las pretensiones fundamentales de la LRSAL, la finalidad de la delegación es «mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Según la STC 41/2016, se ha alterado el sentido político-institucional de la delegación que ahora se considera un «mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales». Efectivamente también en la delegación se refleja la obsesión del legislador de 2013 por la reducción costes, aunque la eficacia en la gestión siempre ha estado presente⁵⁰. La

⁴⁹ El artículo 164 RSCL precisa que el plan contendrá, como mínimo, la relación de los municipios que comprenda; la memoria sobre el estado actual de las obras y servicios en cada uno de dichos municipios y su situación y capacidad económica; la relación de las obras y servicios que se trate de realizar en cada uno; el presupuesto calculado para cada obra o servicio y el importe total del plan; el programa escalonado de realizaciones, en el que se señalen las prioridades de ejecución; y los medios económicos y financieros previstos para ello. Uno de los objetivos de la cooperación económica del Estado se centra en la realización de las inversiones locales incluidas en los planes provinciales e insulares de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal (Real Decreto 835/2003, de 27 de junio, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales). Véase Fernández-Figueroa Guerrero y Montoya Vilches (2019).

⁵⁰ Buena muestra de ello es, como ha señalado Morillo-Velarde Pérez (2014, p. 72), la disposición final quinta LBRL, que delegó en los municipios cabeza de partido judicial en los que no exista establecimiento penitenciario, la ejecución del servicio de depósito de

doctrina ha cuestionado este cambio en los criterios que justifican las delegaciones, criticando que se haya suprimido la referencia a los intereses municipales propios y a una mayor participación ciudadana⁵¹. Pero municipios y provincias (y equivalentes) forman parte de la organización institucional estatal y autonómica luego podrían ser destinatarias de la delegación de competencias del Estado y de la CA en diferentes materias para contribuir a una gestión más eficaz y eficiente de aquellas competencias⁵². Habrá que atribuir competencias propias si predomina el interés local, pero en aquellos ámbitos materiales de la acción pública en los que concurren los intereses supralocales, la delegación, especialmente a las diputaciones provinciales y a los municipios con capacidad suficiente, puede garantizar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas a que se refiere el artículo 59 LBRL. Así podría suceder en algunas de las materias que enumera el propio artículo 27⁵³. Al efecto, deberá elaborarse una memoria, que el artículo 27.1 califica de económica, en la que se justifiquen los motivos de la delegación y se valore el impacto en el gasto de las administraciones públicas implicadas, pues, en ningún caso, podrá conllevar su incremento. El acto de delegación determinará su alcance, contenido, condiciones y duración, que no podrá ser inferior a cinco años, así como el control de eficiencia que se reserva la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta asigna para el ejercicio de la competencia delegada. Cuando el Estado o las CC.AA deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. Como corresponde a la naturaleza jurídica de las delegaciones de competencias, la Administración titular de la competencia cuenta con una amplísima disponibilidad al respecto: dirigir y controlar el ejercicio de los servicios delegados; dictar instrucciones técnicas de carácter general; recabar, en cualquier momento, información sobre la gestión municipal; enviar comisionados; formular los requerimientos pertinentes para la subsanación de las deficiencias observadas; e incluso resolver recursos administrativos contra los actos dictados por los municipios, el conocido como recurso de alzada impropio (artículo 27.4 LBRL), y concretar las causas de revocación. Ante el incumplimiento de las directrices, la denegación de información o la inobservancia de los requerimientos, la Administración delegante podrá revocar la delegación o ejecutar por sí misma la competencia delegada en sustitución del Municipio. También debe determinar las causas de renuncia a la delegación y el propio artículo 27.7 se refiere al incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante y a circunstancias sobrevenidas que imposibiliten su desempeño sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias.

La efectividad de la delegación requiere la aceptación por el municipio (artículo 27.5 LBRL), mediante un acuerdo del pleno municipal según los artículos 22.1.g) y 123.1.j) para los municipios de régimen común y de gran población respectivamente, acuerdo que también será necesario para renunciar a la

detenidos a disposición judicial, asumiendo su custodia la policía local en funciones de policía judicial.

⁵¹ Véase, entre otros, Alonso Más (2014, p. 180); Míguez Macho (2014, p. 540) o Arias Martínez (2015), que llega a afirmar la delegación de competencias supone una negación de la autonomía local.

⁵² Este fue el planteamiento del pacto local de la década de los 90, que se recoge especialmente en la Ley 3/2003, que, para su desarrollo, aprobó la Comunidad de Madrid que contempla la delegación y la transferencia a las entidades locales para mejorar la gestión, aproximándola a los ciudadanos, evitando duplicidades. *Vid.* Hernando Rydings (2020, pp. 70 y ss.).

⁵³ De acuerdo con el apartado 3 del artículo 27 «con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos, podrán delegarse las siguientes competencias: a) Vigilancia y control de la contaminación ambiental; b) Protección del medio natural; c) Prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer; d) Conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad Autónoma; e) Creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil; f) Realización de actividades complementarias en los centros docentes; g) Gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28.ª de la Constitución Española; h) Gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo; i) Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales; j) Promoción y gestión turística; k) Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos público; l) Liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad Autónoma o del Estado; m) Inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad Autónoma o de la Administración del Estado; n) Gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa; o) Cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia». Este listado conecta con la eliminación del artículo 28 y la intención inicial del legislador de 2013 de suprimir cualquier intervención de los municipios en salud, educación y servicios sociales, que serían asumidas por las CC.AA y delegadas a los municipios. Igual que el TC declaró la inconstitucionalidad de la asunción por la CA de las competencias municipales en estas materias, también subraya que la delegación ni es obligatoria ni está limitada a estas materias correspondiendo al titular de la competencia decidir si la delega (SSTC 41/2016 y 54/2017). En todo caso, de nuevo, se muestran las deficiencias técnicas de la LRSAL: algunas materias están relacionadas en el artículo 25, como la relativa a los centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación; otras hacen referencia a la cooperación interadministrativa que no tiene que implicar necesariamente la delegación de competencias; se alude al artículo 149.1 de la Constitución que obviamente resulta de aplicación en todo caso; o, en definitiva, se prevé la delegación de una comunicación previa.

delegación. Además, resulta exigible la mayoría absoluta del número legal de miembros según el artículo 47.2.h) LRBRL, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente. En tal caso, sería suficiente la mayoría simple del pleno en los municipios de régimen común, pero se excluye la competencia plenaria en los de gran población y hay que entender que la aceptación corresponde al alcalde en aplicación de la cláusula residual del artículo 124. 4. ñ) LRBRL. En las diputaciones provinciales, la aceptación también corresponde al pleno al ser necesaria una mayoría especial de acuerdo con el artículo 33.2.ñ) LRBRL y al presidente, si se impone por ley también en función de la cláusula residual. Por lo tanto, no cabe que la delegación resulte obligatoria para alguna de las entidades locales afectadas al haberse suprimido la previsión inicial que excluía la aceptación si la ley imponía la delegación y la acompañaba necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos. De nuevo se muestra la incoherencia de la LRSAL: por un lado, vincula la delegación de competencias a municipios y provincias con una mejora de la eficiencia en la gestión pública, con la eliminación de duplicidades y la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; pero, por otro lado, no ha previsto una solución si una de las entidades locales afectadas se niega a aceptar la delegación.

VI. REFLEXIÓN FINAL

En este análisis del régimen de las competencias de las entidades locales ha podido comprobarse que los fines perseguidos por la LRSAL distan mucho de haberse conseguido e incluso, en alguna cuestión, se ha posibilitado el efecto contrario. Así sucede con la consideración de las comarcas, que formen parte del sistema institucional autonómico, como entidades equivalentes a las diputaciones provinciales. Las críticas inicialmente realizadas por la doctrina, cuestionando la calidad técnica de la ley y dudando de la constitucionalidad de algunas previsiones, se han confirmado por el Tribunal Constitucional. Además, y concretamente respecto de las competencias locales poco ha cambiado, tanto en relación con las actividades diferentes de las competencias propias o delegadas que pueden desarrollar todas las entidades locales como respecto de las materias en las que necesariamente hay que reconocer competencias propias a los municipios. Tampoco se han ampliado las competencias propias de las diputaciones provinciales ni se ha potenciado su posición institucional. De todo ello se trata en las páginas que anteceden. Se extrae una clara conclusión general: las reformas que afectan a las instituciones fundamentales del Estado deben realizarse con un amplio consenso político, redactarse con claridad, sin incurrir en incongruencias tan claras ni deficiencias técnicas tan obvias como las que se aprecian en la LRSAL. Y todo ello es particularmente importante cuando la Ley debe ser conocida y aplicada por los ciudadanos. Desde que se anunció la reforma, los administrativistas hemos debatido sobre su sentido y alcance, discutido sobre su constitucionalidad, puesto de manifiesto sus contradicciones⁵⁴...; El Consejo de Estado antes de su aprobación y el Tribunal Constitucional después se han referido a su deficiente calidad.... Y ahora, diez años después se comprueba que de poco ha servido el intento de clarificar las competencias locales y potenciar las diputaciones provinciales. El legislador estatal actual, que se ha planteado reformar la LRBRL al objeto de incorporar un nuevo título que regule un estatuto básico para los municipios pequeños, de discutible utilidad, podría tener mayor ambición y acometer una nueva legislación básica de régimen local, siempre que se consiga el consenso que una ley de tanta trascendencia requiere. No obstante, parece que el Gobierno ha abandonado cualquier intento de modificación de la LRBRL y nada se dice al respecto en el plan normativo 2023. Quizá, teniendo en cuenta las leyes aprobadas en los últimos tiempos, sea mejor así.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almeida Cerrada, M. (2013). El incierto futuro de los servicios sociales municipales. *Anuario de Derecho Municipal*, (7), 93-144. https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/701202/ADM7_3.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Alonso Mas, M. J. (2014). El nuevo régimen de las competencias municipales. En M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios* [monografía] (pp. 153-186). Thomson Reuters Aranzadi.

⁵⁴ Buena muestra de lo anterior es el informe emitido por la AEPDA, elaborado por M. Bassols Coma, T. Font i Llovet, E. Carbonell Porras y M. Almeida Cerrada, sobre el Anteproyecto de la LARSAL en abril de 2013.

- Arias Martínez, M. A. (2015). La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial. *Revista General de Derecho Administrativo*, (40).
- Barrero Rodríguez, C. (2017). La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los municipios? *Revista Española de Derecho Administrativo*, (184), 41-73.
- Barrero Rodríguez, C. (2019). De nuevo sobre el nivel intermedio de gobierno local. ¿Qué cabe hacer sin reformar la Constitución? *Documentación administrativa*, (6), 81-102. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10765>
- Baño León, J. M. (2019). Autonomía y competencias locales. *Documentación Administrativa*, (6), 8-15. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10761>
- Bello Paredes, S. A. (2015). Las competencias locales: balance de situación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (extra), 27-46. <https://doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10219>
- Carbonell Porras, E. (2014). Sobre la reforma local y las competencias municipales propias. *Revista Vasca de Administración Pública*, (99/100) [Ejemplar dedicado a: Homenaje a Demetrio Loperena y Ramón Martín Mateo], 765-781. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.99.100.2014.032>
- Carbonell Porras, E. (2016). Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional. *Anuario del Gobierno Local 2015/2016* (pp. 105-149). Fundación Democracia y Gobierno Local. <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1752>
- Carbonell Porras, E. (2021). Las diputaciones provinciales, garantes de servicios e infraestructuras en los municipios rurales: su posición institucional en la lucha contra la despoblación. *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, (56), 84-117. Disponible en: https://gobiernolocal.org/publicaciones/2021/QDL56/QDL56_03_Carbonell.pdf
- Carbonell Porras, E. (2023). Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (14).
- Cuesta Revilla, J. (2014). Las competencias municipales: una aproximación a su nuevo régimen jurídico. *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, (34) [número monográfico: La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013], 98-125.
- Fernández-Figueroa Guerrero, F. y Montoya Vilches, J. C. (2019). *Los planes provinciales como instrumentos jurídicos necesarios en la cooperación municipal y para el ejercicio de competencias propias de las diputaciones* [Claves 29. Serie Claves del Gobierno Local]. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2014). La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional? *Anuario del Gobierno Local 2013*, (pp. 11-45). Fundación Democracia y Gobierno Local. <http://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/handle/10873/1561>
- Galán Galán, A. (2012a). Crisis económica y competencias impropias de los Gobiernos locales. En L. Cosculluela Montaner y L. Medina Alcoz (dirs.) y M. Hernando Rydings (coord.), *Crisis económica y reforma del régimen local* (pp. 329-346). Cívitas – Thomson Reuters.
- Galán Galán, A. (2012b). *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*. Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Hernando Rydings, M. (2020). *La racionalización y sostenibilidad del régimen municipal de Madrid*. Aranzadi.
- Jiménez Asensio, R. (2017) Competencias municipales y gestión de servicios: estado de la cuestión. *Anuario Aragonés del Gobierno Local*, (9), 219-246.
- Koninckx Frasset, A. y Alonso Mas, M. J. (2014). Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales. En M. J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios* [monografía] (pp. 241-294). Thomson Reuters Aranzadi.
- Mellado Ruiz, L. (2014). Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad. *El Consultor de los Ayuntamientos*, (5).
- Mellado Ruiz, L. (2015). El intento de clarificación de las competencias municipales de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre. En F. García Rubio (coord.), *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las entidades locales* (pp. 23-78). Instituto Nacional de Administración Pública – INAP.
- Míguez Macho, L. (2014). Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *REGAP: Revista Galega de Administración Pública*, (47), 513-548. <https://egap.xunta.gal/revistas/REGAP/article/view/2410>
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (2014). Competencias municipales: competencias delegadas e impropias. *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, (34) [número monográfico: La revisión del Gobierno y la Administración local en la Ley 27/2013], 71-79.
- Presicce, L. (2019). Las competencias municipales propias, tras la reforma local de 2013 y la jurisprudencia constitucional. En E. Carbonell Porras y G. Piperata (dirs.), *La reforma del Gobierno local en España e Italia* (pp. 151-188). Editoriale Scientifica.
- Rebollo Puig, M. (2019). Autonomía local y tutela. Un equilibrio inestable. *Documentación administrativa*, (6), 43-80. <https://doi.org/10.24965/da.i6.10764>
- Rivero Ysern, J. L. (2014). La provincia en la ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local de 27 de diciembre de 2013 (en lo sucesivo LRSAL). *Revista General de Derecho Administrativo*, (36). https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=414745

- Salvador Crespo, M. (2014). Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, (34), 126-146.
- Sánchez Morón, M. (2017). ¿Deben suprimirse las diputaciones provinciales? *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, (65), 46-51.
- Santamaría Pastor, J. A. (2014). 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* (pp. 139-156). Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Souvirón Morenilla, J. M. (2014). Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico. *QDL: Cuadernos de Derecho Local*, (34), 80-97.
- Toscano Gil, F. (2014). El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: competencias propias y competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (165), 285-320.
- Velasco Caballero, F. (2012). Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal*, (6), 23-60.