



# PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL ARTICULADO DE LA LEY 7/ 1985, REGULADORA DE LAS BASES DEL RÉGIMEN LOCAL (LRBRL) EN RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES

GRUPO DE COLABORACIÓN INTERADMINISTRATIVA  
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Versión 1.2  
25 de mayo de 2012

## Contenido

1. LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS.....	1
2. LA GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES .....	4
3. LA COMARCA Y SU RELACIÓN CON DIPUTACIONES PROVINCIALES Y MUNICIPIOS.....	5
4. CONVENIOS Y CONSORCIOS.....	6
5. COMPETENCIAS Y CAPACIDAD DE GASTO DE LOS MUNICIPIOS .....	7
6. PROPUESTA DE ARTICULADO.....	11
7. CUESTIONES PENDIENTES.....	27
8. ANEXO.....	29

## 1. LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL DE LOS MUNICIPIOS

### Primero.

**Distinguir entre los servicios obligatorios** de los municipios, que serían los mínimos establecidos en la LRBRL y los atribuidos por ley sectorial (arts. 26 y 25.2 LRBRL) **y los facultativos**. La diferencia estribaría en que en estos segundos, la Administración supraordenada, sea al estatal o la autonómica, podría comprobar, por ejemplo, si el municipio está en condiciones financieras de prestar dicho servicio. Es decir, **los servicios facultativos sólo podrían prestarse excepcionalmente y cuando las competencias propias estén suficientemente garantizadas y en particular, cumplan**

## los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 7.3).

### ■ *Otras propuestas u observaciones*

- ✓ Como propuesta alternativa a la ponencia, se propone que la responsabilidad del gasto en cada municipio sea asumida íntegramente por sus cargos representativos ante el electorado, partiendo de la regla ineludible de que cada municipio es responsable de los gastos asumidos sin posibilidad alguna de que cualquier otra Administración pueda financiarlos de forma extraordinaria. Se trataría de sustituir, por tanto, el control “a priori” del gasto, por el control “a posteriori” del electorado, sobre la base de que cada municipio se hace responsable íntegra y exclusivamente del mismo, sin opción a ninguna operación extraordinaria de financiación por parte de otras Administraciones supraordenadas (Benigno Valdés, Director General de la Fundación SEPI y Ángel De la Fuente, Científico Titular del CSIC). Contestando a esta propuesta se argumenta su difícil aceptación en la cultura política real, así como que tanto la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera como la futura ley de transparencia, ya prevén o preverán sanciones severas a las entidades que incumplan sus obligaciones para con las mismas.
- ✓ Dificultad operativa de supervisar y asegurar el cumplimiento y la efectividad de esta limitación. En concreto, hay que preguntarse si para ello será necesario apoderar a la Intervención, ya que las Delegaciones del Gobierno difícilmente supervisarán los acuerdos de las corporaciones locales de forma eficaz (Oscar Romera).
- ✓ Incorporar al art. 7 de la LRBRL algunos principios del ejercicio de las competencias que en la propuesta no se recogen, como el de transparencia (Enrique Orduña).
- ✓ La imposibilidad técnico-económica por parte de un municipio para la prestación de los servicios obligatorios debería implicar “ex lege” la apertura de las distintas “fórmulas viabilizadoras”, que serían impulsadas por la Comunidad Autónoma. Éstas se harían depender, básicamente, de la mayor o menor incapacidad técnico-económica para su prestación, del tramo poblacional en el que se halle el municipio y de la posibilidad para poner en funcionamiento mecanismos asociativos para la prestación en común de los servicios obligatorios. En última instancia, respecto a los municipios incluidos en el tramo de menor población, podría instarse procedimientos de fusión o equivalentes. Dentro de estas “fórmulas viabilizadoras”

también se situaría la de prestación por la Diputación Provincial en sustitución del Ayuntamiento (Begoña Larrainzar).

- ✓ Se propone incluir en la nueva LRBRL una regulación de las competencias transferidas a los municipios de manera que dicha transferencia siempre vaya acompañada de la pertinente transferencia de crédito (Enrique Orduña). A esta propuesta se argumenta que la finalidad de esta propuesta ya está conseguida en los números 3 y 4 del art. 25 (Díaz Lema).

## Segundo.

**Sustitución del listado de materias de competencia municipal** del art. 25.2 de la LRBRL por el que propone la FEMP.

### ■ *Otras propuestas u observaciones*

- ✓ El **Informe 890 del Tribunal de Cuentas** “Fiscalización del Sector Público Local. Ejercicios 2007, 2008 y 2009” insta a que se “aborde **integralmente** la regulación de las **funciones encomendadas a la administración local** mediante la atribución de un **elenco cerrado de competencias precisas** que permitan garantizar su suficiencia financiera”.
- ✓ Sería mejor que el art. 25 sólo relacionara las competencias que el Estado atribuye a los Municipios y considera estrictamente municipales así como, las condiciones para la financiación que el Estado pone a las CC.AA para que éstas puedan atribuir competencias a los municipios (Oscar Romera).
- ✓ En los municipios de 20.000 habitantes, el art. 26 LRBRL incluye los servicios sociales como obligatorios, al mismo nivel que otros servicios básicos como cementerio, pavimentación, alumbrado, etc. La expresión “servicios sociales” es muy ambigua e incluye una amplísima cartera de servicios que invitan a una expansión incontrolable del gasto local (Oscar Romera).
- ✓ Los servicios sociales en municipios de menos de 20.000 habitantes y los servicios culturales quedan como estrictamente voluntarios y facultativos. Esto plantea el problema de su financiación (Oscar Romera).
- ✓ Excluir de la competencia de los municipios la conservación y mantenimiento de los colegios públicos, ya que dicha competencia debe recaer sobre las CCAA al ser competentes en materia de educación. En todo caso, los municipios podrían asumir esta competencia por delegación, con la correspondiente transferencia del crédito necesario (José Antonio Martínez, Vicesecretario general de la Administración Municipal de Valencia; Isabel Blanco, Coordinadora de Estadios de la Diputación de Zamora y José Manuel Díaz).

- ✓ Alternativamente, podría considerarse la competencia sobre conservación y mantenimiento de colegios públicos como una competencia provincial, en el caso de colegios ubicados en pequeños municipios (Begoña Larrainzar).

### Tercero.

Establecer en el art. 25.3 LRBRL la obligación de que **las leyes sectoriales** que atribuyen competencias a los municipios **las determinen con precisión**, separándolas claramente de las competencias estatales o autonómicas

### Cuarto.

**Supresión** del art. 28 de la LRBRL, que habilita a los municipios a realizar **actividades complementarias** a las que realizan el Estado o las CCAA en determinadas materias, ya que el art. 25.3 debe exigir a la norma estatal o autonómica fijar con precisión la competencia local

### Quinto.

**Derogar la Disposición Transitoria Segunda de la LRBRL** ya que, además de haberse quedado obsoleta por el transcurso del tiempo, puede contribuir a **la indefinición o confusión de las competencias municipales** que justamente es lo que pretenden evitar las propuestas anteriores. Por otra parte, **el segundo párrafo de la Disposición pierde su objeto** de suprimirse las actividades complementarias de los municipios previstas en el artículo 28 de la LRBRL.

## 2. LA GESTIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES POR LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

### Sexto.

Habilitar a las CCAA en el 26.3 de la LRBRL para que puedan **ordenar a las Diputaciones Provinciales la gestión de servicios obligatorios de los municipios de menos de 20.000 habitantes** (mínimos o atribuidos por ley sectorial). La principal ventaja de esta propuesta estribaría en operar una reordenación territorial que evitaría la supresión o fusión de municipios claramente incapaces para gestionar sus servicios obligatorios y permitiría la supresión o sustitución de muchas de las actuales mancomunidades constituidas precisamente para gestionar ciertos servicios supramunicipales

■ *Otras propuestas u observaciones*

- ✓ La LRBRL debería directamente atribuir a las Diputaciones Provinciales la gestión de los servicios mínimos en los municipios de menos de 20.000 habitantes, no limitarse a atribuir esta facultad a las CCAA (Isabel Blanco, Coordinadora de Estudios de la Diputación de Zamora)
- ✓ Las Diputaciones podrían convertirse en las instituciones que directamente prestasen los servicios públicos de aquellos municipios que no cuentan con recursos para hacerlo por sí mismos y ello con carácter obligatorio. La Ley básica debería precisar el número de habitantes y la cuantía de los recursos (presupuesto) que se estimasen suficientes para que los municipios deban prestar por sí de forma directa los servicios que aquella norma estimase de obligatorio cumplimiento, entendiendo que con cifras inferiores en ambas magnitudes serán dichos servicios responsabilidad directa de las Diputaciones, Consejos Insulares o Cabildos (Begoña Larrainzar).
- ✓ Se propone la sustitución de las mancomunidades de municipios por las Diputaciones provinciales en la provisión de servicios supramunicipales (Isabel Blanco, Coordinadora de Estudios de la Diputación de Zamora).

**Séptimo.**

La **asistencia de las Diputaciones Provinciales** a los municipios **se dirigirá preferentemente** a la adecuada prestación de los **servicios mínimos**.

**Octavo.**

Las **Diputaciones Provinciales asistirán** a los municipios para garantizar el desempeño de las **funciones públicas**.

■ *Otras propuestas u observaciones*

Debería aprovecharse esta reforma legal para restablecer el art. 92 de la LRBRL, derogado por la ley 7/ 2007, del Estatuto Básico del Empleado Público (Oscar Romera).

### **3. LA COMARCA Y SU RELACIÓN CON DIPUTACIONES PROVINCIALES Y MUNICIPIOS**

**Noveno.**

Las **Diputaciones Provinciales** podrán **cooperar con las Comarcas** en el marco de la legislación autonómica.

■ *Otras propuestas u observaciones*

El papel de las Comarcas y su relación con las Diputaciones debe inspirarse en la idea de no generar superestructuras, sino de incentivar las adecuadas en función de los casos. Ello se articula con el seguimiento y la adecuada evaluación que debe realizarse desde el ámbito estatal (Oscar Romera).

**Décimo.**

El **ámbito comarcal será preferentemente considerado** por las **Diputaciones Provinciales para la prestación común y obligatoria** de los servicios mínimos, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26. 3.

## 4. CONVENIOS Y CONSORCIOS

**Undécimo.**

**Vincular** la celebración de convenios o constitución de consorcios a la **eliminación de duplicidades** administrativas y al cumplimiento de los **objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**, añadiendo un número 2 al art. 57.

■ *Otras propuestas u observaciones*

- ✓ Debería asegurarse en este número 2 que cuando estos convenios suponen para los municipios la prestación de servicios de las CC.AA, la financiación de los mismos debería corresponder íntegra y totalmente a éstas últimas (Oscar Romera).
- ✓ Se propone definir en la ley lo que se entiende por “duplicidades”, ya que distintos preceptos de la ponencia introducen este concepto, vinculándolo a ciertos efectos jurídicos (Enrique Orduña).

**Duodécimo.**

**No se podrán suscribir convenios o constituir consorcios sin que esté asegurada la sostenibilidad financiera** de la actividad local correspondiente (número 3 del art. 57).

## 5. COMPETENCIAS Y CAPACIDAD DE GASTO DE LOS MUNICIPIOS

### **Decimotercero.**

Vincular el derecho a intervenir de las entidades locales en cuantos asuntos les afecten y la **atribución consiguiente de competencias** con el respeto a los principios de **estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**.

### **Decimocuarto.**

Establecer por Real Decreto **estándares** para los servicios mínimos u obligatorios del art. 26.1 o 25.2 de la LRBRL, a efectos de **determinar las necesidades financieras** de los municipios (art. 26.2).

#### ■ *Otras propuestas u observaciones*

Es discutible que por Real Decreto se puedan fijar estándares en servicios que son competencia exclusiva de las CCAA o que se regulan por Ley orgánica (Oscar Romera).

### **Decimoquinto.**

Incluir un artículo en la LRBRL, de acuerdo con el **Informe 890 del Tribunal de Cuentas** “Fiscalización del Sector Público Local. Ejercicios 2007, 2008 y 2009”, para que los órganos competentes de las CCAA **establezcan estándares mínimos de calidad** de los servicios municipales, incluidos los que prestan las EATIM, que permitan **objetivar las verificaciones periódicas** previstas en la normativa autonómica **sobre la calidad de los servicios** prestados por las entidades locales.

### **Decimosexto.**

Exigir que se acompañe a la **ley que atribuya competencias locales** la correspondiente **memoria económica** donde se valore su impacto en el gasto de las entidades locales y en su caso el incremento o dotación de los recursos financieros necesarios para la implementación de la competencia atribuida. En el caso de leyes estatales debería

también acompañarse de un informe de la DG de Coordinación de Competencias con las CCAA y las EELL (art. 25.3, 4 y 5).

#### **Decimoséptimo.**

**Condicionar** en el art. 27 de la LRBRL la **delegación de competencias** a la **eliminación de duplicidades y a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera**, además de añadir un apartado 4 al art. 27 de la LRBRL, en el que se especifique que toda delegación de competencias a los municipios **debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria anual**.

#### **Decimoctavo.**

Incorporar en la LRBRL la vertiente financiera del principio de **lealtad institucional**, obligando a que las Entidades locales valoren **el impacto financiero** de sus decisiones y actuaciones **en el resto de las Administraciones Públicas** (letra c del artículo 55). Igualmente, deben sujetar a este principio la coordinación entre ellas y sus relaciones recíprocas con otras Administraciones Públicas (art. 10.3)

#### **Decimonoveno.**

Incorporar al expediente previsto en el art. 86.1 de la LRBRL para el ejercicio local de la **iniciativa económica** la **garantía** de que la entidad local presta **todos los servicios obligatorios** con arreglo a los estándares de calidad establecidos, así como que la iniciativa **no genera riesgo para la sostenibilidad financiera** del municipio. Esta regla sintoniza con lo establecido en el artículo 7 de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

#### **Vigésimo.**

Someter el **acuerdo de iniciativa** para el ejercicio de actividades económicas a la **aprobación del órgano de gobierno de la CA**.

#### ■ *Otras propuestas u observaciones*

Habría que estudiar la conveniencia de introducir como mecanismo de control del ejercicio de la actividad económica un informe de la Administración que tenga la tutela financiera (Antonio Panizo). En respuesta a esta propuesta, se argumenta que en el nuevo apartado 4 del art. 86 LRBRL la aprobación de la iniciativa requiere la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma y el apartado 5 prevé la acción de la Administración

del Estado para impugnar estos acuerdos con lo que la función de control parece suficientemente garantizada. Además y sobre todo, hay que tener en cuenta que introducir abiertamente un control preventivo puede ser tachado de inconstitucional (José Manuel Díaz).

#### **Vigésimo primero.**

Relacionar el art 65 LRBRL con el art. 86.1 en el sentido de que la Administración estatal o autonómica **puedan impugnar ante la jurisdicción contencioso-administrativa el acuerdo en el que se aprueba la iniciativa pública** prevista en el 86.1.por incumplir la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

#### **Vigésimo segundo.**

Transitoriamente, se propone **someter a los servicios públicos municipales** y a los **servicios mínimos que prestan las mancomunidades a una evaluación que deberá realizarse en el plazo de 1 año** desde la entrada en vigor de la reforma de la LRBRL. Esta obligación de los Ayuntamientos y Mancomunidades se introduce a través de nuevas Disposiciones transitorias de la LRBRL Si la **evaluación negativa** afecta a los servicios mínimos previstos en el artículo 26, en los municipios con población inferior a 20,000 habitantes, será causa determinante de la **encomienda de su prestación a las Diputaciones Provinciales**, con arreglo a lo establecido en el apartado 3 del artículo 26; En los municipios con población superior a 20,000 habitantes **podrá acordarse una fórmula supramunicipal para la prestación del servicio** con carácter voluntario, sin perjuicio de su libre incorporación al servicio provincial;

#### ■ *Otras propuestas u observaciones*

Podría considerarse la opción de que la mencionada evaluación de los servicios públicos municipales no sea temporal o coyuntural, sino estable y permanente (José Manuel Díaz).

#### **Vigésimo tercero.**

De acuerdo con el **Informe 890 del Tribunal de Cuentas** “Fiscalización del Sector Público Local. Ejercicios 2007, 2008 y 2009”, es preciso incluir un artículo en la LRBRL para que **los Ayuntamientos que cuenten con EATIM** queden obligados a efectuar **controles periódicos**, al menos cuatrianuales, sobre la **calidad y suficiencia de los servicios prestados** por dichas entidades, su **coste y su viabilidad** económica y administrativa.

#### **Vigésimo cuarto.**



---

INAP

De acuerdo con el **Informe 890 del Tribunal de Cuentas** “Fiscalización del Sector Público Local, Ejercicios 2007, 2008 y 2009”, es necesario incluir un artículo en la LRBRL en el que se establezca **la rendición de cuentas** como **requisito** para que las entidades locales puedan recibir **ayudas o subvenciones** públicas.

## 6. PROPUESTA DE ARTICULADO<sup>1</sup>

### Artículo 2.

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

### Propuesta de reforma:

### Artículo 2.

1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con el principio de descentralización, y el respeto a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

**Comentario:** Se suprime el principio de "la máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos", en concordancia con el papel atribuido a las diputaciones provinciales en el nuevo artículo 26. 3; y por entender que es redundante con la afirmación del principio de descentralización. Se deja claro desde el primer momento el respeto a la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, eje principal de la reforma.

### Artículo 7.

1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación.

Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley.

2. Las competencias propias se ejercen 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.

---

<sup>1</sup> Elaborada por José Manuel Díaz Lema.

Observación: texto marcado en verde = 1ª propuesta; en amarillo = 2ª propuesta; rojo = comentario.

3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.

**Propuesta de reforma:**

**Artículo 7.**

1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación.

Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley.

2. Las competencias propias se ejercen 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.

3. Sólo con carácter excepcional podrán las entidades locales ejercer competencias no previstas en la ley, así como otras actividades económicas, cuando las competencias propias estén suficientemente garantizadas, y en particular, cumplan los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

**Comentario:** Nótese que la ley de bases sólo alude a las competencias propias, y a las delegadas; a través del precepto que se incorpora, se reconoce que efectivamente puede haber competencias impropias, así como actividades económicas fruto de la iniciativa pública (y no es fácil separar unas de otras). Pero en este caso el régimen de la actividad local es distinto: de entrada porque ya no se alude al régimen de autonomía del apartado 2, y sobre todo se deja claro que son absolutamente preferentes las competencias propias y obligatorias, y sólo procederá el ejercicio de las impropias en el supuesto que se cita. En realidad, no se impone así un sistema de lista de una manera estricta y literal, pero en la práctica se llega al mismo resultado, porque de aquí arranca la posibilidad de que las administraciones superiores puedan controlar, y en su caso impedir, el ejercicio de competencias impropias y actividades económicas.

4. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.

**Artículo 8.**

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas.

**Propuesta de reforma:**

**Artículo 8.**

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, las Provincias y las Islas podrán realizar la gestión ordinaria de servicios propios de la Administración autonómica, de conformidad con los Estatutos de Autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas.

2. Asimismo, podrán las provincias y las islas asumir la gestión de servicios municipales mínimos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.3.

**Comentario:** apartado añadido por razón de concordancia con el artículo 26. 3

### Artículo 10.

1. La Administración local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales.

### Propuesta de reforma:

### Artículo 10.

1. La Administración local y las demás Administraciones Públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos, y en general, a los que dimanen del principio de lealtad institucional.

**Comentario:** Se incorpora el artículo 9 de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, manteniendo los deberes que preveía el artículo 10. 1 de la ley de bases, sin perjuicio de que, de acuerdo con el citado principio de lealtad, puedan ser requeridos otros.

2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas.

3. En especial, la coordinación de las entidades locales tendrá por objeto asegurar el cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

**Comentario:** Procedente del artículo 10. 3 de la citada ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Tener presente el artículo 59 de la ley de bases, que parte de unos supuestos muy distintos en la coordinación de las entidades locales.

4. Las funciones de coordinación serán compatibles con la autonomía de las entidades locales.

**Comentario:** Una expresión menos rigurosa que en el texto precedente, porque es obvio que en algunos casos resultará afectada.

#### **Artículo 25.**

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- 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 urbanas 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.

3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2.

### **Propuesta de reforma:**

#### **Artículo 25.**

1. El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

2. El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a. Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Conservación y rehabilitación de la edificación.
- b. Medio ambiente urbano y, en particular, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica, en las zonas urbanas.
- c. Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
- d. Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
- e. Bienestar y asistencia social primaria.
- f. Seguridad en lugares de concurrencia pública y Policía local. Protección civil, prevención y extinción de incendios.
- g. Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte de mercancías y transporte público de personas.
- h. Promoción turística.
- i. Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
- j. Protección de consumidores y usuarios.
- k. Cementerios, actividades funerarias y policía sanitaria mortuoria.
- l. Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
- m. Promoción de la cultura y equipamientos culturales. Archivos, bibliotecas y museos.
- n. Padrón municipal de habitantes.

**Comentario:** puesta al día de las materias de competencia local, sobre la base de texto presentado por la FEMP, con algunas modificaciones. Se suprimen las competencias locales en materia de enseñanza (apartado n), así como las relativas a la sanidad. Ello no significa que las entidades locales no puedan colaborar con las administraciones autonómicas mediante delegación (o convenio), ajustándose ambas administraciones a los términos financieros acordados.

3. Sólo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales, conforme a los principios de descentralización y de estabilidad presupuestaria y

suficiencia financiera previstos en el artículo 2. Para evitar duplicidades administrativas, la ley establecerá con precisión el servicio o actividad local, con estricta separación de las competencias estatales y autonómicas.

4. La ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada de una memoria económica, que refleje el impacto sobre los recursos financieros locales, y la legislación de estabilidad presupuestaria y suficiencia financiera. En su caso, la ley debe prever la dotación o el incremento de recursos financieros para asegurar la suficiencia financiera efectiva de las entidades locales. La dirección general de cooperación... informará los proyectos de ley estatales sobre el cumplimiento de los criterios establecidos en este apartado.

5. El incumplimiento de lo establecido en los dos apartados anteriores podrá dar lugar a la interposición del correspondiente recurso ante el tribunal constitucional, por vulneración de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional 3ª de la ley orgánica 2/2012, de 27 abril.

**Comentario:** exigencia a la ley sectorial de evitar duplicidades administrativas, y de cumplimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, habilitándose además el recurso previsto en esta ley.

## Artículo 26.

1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a. En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b. En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

2. Los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento.

3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así como la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta ley.

4. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40, las Comunidades Autónomas podrán cooperar con las Diputaciones Provinciales, bajo las formas y en los términos previstos en esta Ley, en la garantía del desempeño de las funciones públicas a que se refiere el apartado anterior. Asimismo, en las condiciones indicadas, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.

## **Propuesta de reforma:**

### **Artículo 26.**

1. Los Municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:
  - a. En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
  - b. En los Municipios con población superior a 5.000 habitantes-equivalentes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
  - c. En los municipios con población superior a 20.000 habitantes-equivalentes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
  - d. En los Municipios con población superior a 50.000 habitantes-equivalentes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.
  
2. Por real decreto se establecerán estándares de calidad para todos o algunos de los servicios previstos en este precepto, que servirán de base para fijar los recursos financieros asignados por el Estado a las entidades locales.

**Comentario:** reglamento de contenido esencialmente técnico, en el corazón de la competencia estatal sobre las bases (servicios municipales mínimos), que permitirá homogeneizar las transferencias de recursos a las entidades locales.

3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos. En los municipios con población inferior a 20,000 habitantes, las comunidades autónomas encomendarán a las diputaciones provinciales, o a los Cabildos o Consejos insulares en su caso, la prestación común y obligatoria, a nivel provincial o infraprovincial, de todos o algunos de los servicios previstos en este precepto, cuando no sea eficiente, de acuerdo con los estándares a que se refiere el apartado anterior, la prestación en el ámbito municipal, ya sea, entre otros, en razón de la naturaleza del servicio, la población, o la sostenibilidad financiera. Los municipios concernidos y la diputación provincial acordarán el traspaso de instalaciones y personal; a falta de acuerdo, la comunidad autónoma ordenará lo procedente. La diputación elegirá la forma de gestión que mejor garantice el cumplimiento de los principios de eficiencia y sostenibilidad, de entre las previstas en los artículos 85, 85 bis, y 85 ter de la ley. En las Comunidades autónomas uniprovinciales, la Administración autonómica asumirá el ejercicio de las atribuciones previstas en este apartado, debiendo tener los municipios la representación adecuada en el organismo autonómico correspondiente.

**Comentario:** desgajada de la tradicional asistencia de las diputaciones a los municipios, se prevé esta prestación común y obligatoria ordenada por los gobiernos autonómicos, sustituyendo a los municipios con población inferior a 20,000 habitantes. En paralelo a las fusiones municipales, de competencia autonómica, debe contribuir al fortalecimiento de los servicios locales.

4. Sin perjuicio de la cooperación autonómica, las Diputaciones asistirán a los Municipios para garantizar el desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas. Asimismo, las Diputaciones Provinciales podrán cooperar con los entes comarcales en el marco de la legislación autonómica correspondiente.

### **Artículo 27.**

1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.

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

3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente, en cuyo caso habrá de ir acompañada necesariamente de la dotación o el incremento de medios económicos para desempeñarlos.

4. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.

### **Propuesta de reforma:**

#### **Artículo 27.**

1. La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias, siempre que se mejore la eficacia de la gestión pública, contribuya a eliminar duplicidades administrativas, y sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que esta transfiera.

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

3. La efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado, y, en su caso, la previa consulta e informe de la Comunidad Autónoma, salvo que por Ley se imponga obligatoriamente.

4. La delegación habrá de ir acompañada necesariamente de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la administración delegante para cada ejercicio económico.

5. Las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas correspondientes o, en su caso, la reglamentación aprobada por la entidad local delegante.

**Comentario:** cumplimiento en las delegaciones de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

#### **Artículo 28.**

Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

#### **Propuesta de reforma:**

##### **Artículo 28.**

Suprimir.

**Comentario:** Incompatible con la fijación estricta de competencias locales que pretende la reforma.

#### **Artículo 31.**

1. La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. Son fines propios y específicos de la Provincia 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.

3. El Gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.

#### **Propuesta de reforma:**

##### **Artículo 31.**

1. La Provincia es una entidad local determinada por la agrupación de Municipios, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

2. Son fines propios y específicos de la Provincia 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, asumiendo incluso la prestación común y obligatoria en los términos establecidos en el artículo 26. 3.

**Comentario:** concordancia con el artículo 26. 3

b. Participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

3. El Gobierno y la administración autónoma de la Provincia corresponden a la Diputación u otras Corporaciones de carácter representativo.

### **Artículo 36.**

1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

- 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. 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.
- e. En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

2. A los efectos de lo dispuesto en los párrafos a y b del número anterior, la Diputación:

- a. Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta ley. Al Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.
- b. Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal.

Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos

### **Propuesta de reforma:**

### **Artículo 36.**

1. Son competencias propias de la Diputación las que les atribuyan, en este concepto, las leyes del Estado y de las comunidades autónomas en los diferentes sectores de la acción pública, y en todo caso:

- 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. 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.
- e. En general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia.

2. A los efectos de lo dispuesto en los párrafos a, b y c del número anterior, la Diputación:

a. Aprueba anualmente un plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de distribución de los fondos, criterios que en todo caso han de ser objetivos y equitativos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de Autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta ley.

El Estado y la comunidad autónoma, en su caso, pueden sujetar sus subvenciones a determinados criterios y condiciones en su utilización o empleo.

b. Asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economía en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación municipal, y en su caso, mediante la prestación común y obligatoria prevista en el artículo 26. 3.

**Comentario:** concordancia con el artículo 26. 3

Con esta finalidad, las Diputaciones podrán otorgar subvenciones y ayudas con cargo a sus fondos propios para la realización y el mantenimiento de obras y servicios municipales que se instrumentarán a través de planes especiales u otros instrumentos específicos.

#### **Artículo 42.**

1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

2. La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4. La creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.

### **Propuesta de reforma:**

#### **Artículo 42.**

1. Las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, podrán crear en su territorio Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito.

En particular, el ámbito comarcal será preferentemente considerado para la prestación común y obligatoria, a cargo de las diputaciones provinciales, de los servicios mínimos, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26. 3.

2. La iniciativa para la creación de una Comarca podrá partir de los propios Municipios interesados. En cualquier caso, no podrá crearse la Comarca si a ello se oponen expresamente las dos quintas partes de los Municipios que debieran agruparse en ella, siempre que, en este caso, tales Municipios representen al menos la mitad del censo electoral del territorio correspondiente. Cuando la comarca deba agrupar a Municipios de más de una Provincia, será necesario el informe favorable de las Diputaciones Provinciales a cuyo ámbito territorial pertenezcan tales Municipios.

3. Las Leyes de las Comunidades Autónomas determinarán el ámbito territorial de las Comarcas, la composición y el funcionamiento de sus órganos de gobierno, que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen, así como las competencias y recursos económicos que, en todo caso, se les asignen.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1, 2º párrafo, de este artículo, la creación de las Comarcas no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del artículo 25.

**Comentario:** Se engarza el ámbito comarcal en la asunción por las diputaciones provinciales de los servicios mínimos del artículo 26. 3.

#### **Artículo 55.**

Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a. Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b. Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión este encomendada a las otras Administraciones.
- c. Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.
- d. Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

**Propuesta de reforma:**

**Artículo 55.**

Las relaciones recíprocas de las entidades locales y las restantes Administraciones públicas se someterán al principio de lealtad institucional, y en particular deberán:

- a. Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b. Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión este encomendada a las otras Administraciones.
- c. Valorar el impacto que sus actuaciones, en materia presupuestaria y financiera pudieran provocar en el resto de Administraciones Públicas.
- d. Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.
- e. Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.

**Comentario:** Adaptado al artículo 9 de la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

**Artículo 57.**

La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

**Propuesta de reforma:**

**Artículo 57.**

1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las Leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o convenios administrativos que suscriban.

De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información.

2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá contribuir a la mejora de la eficacia de la gestión pública, la eliminación de duplicidades administrativas, y ser acordes con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. En ningún caso podrán las entidades locales suscribir convenios y constituir consorcios sin que esté efectivamente asegurada la sostenibilidad financiera de la actividad local correspondiente.

#### **Artículo 86.**

1. Las entidades locales, mediante expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida, podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128. 2 de la Constitución.

2. Cuando el ejercicio de la actividad se haga en régimen de libre concurrencia, la aprobación definitiva corresponderá al Pleno de la Corporación, que determinará la forma concreta de gestión del servicio.

3. Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

La efectiva ejecución de estas actividades en régimen de monopolio requiere, además de lo dispuesto en el número 2 de este artículo, la aprobación por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma.

#### **Propuesta de reforma:**

#### **Artículo 86.**

1. Las entidades locales podrán ejercer la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas conforme al artículo 128. 2 de la Constitución. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse, en especial, que la entidad local presta todos los servicios obligatorios, mínimos o no, con arreglo a los estándares de calidad, en su caso, establecidos, así como que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del municipio, ni en lo relativo al mantenimiento de los referidos servicios, ni a la propia actividad fruto de la iniciativa pública.

El expediente contendrá asimismo un análisis del mercado, relativo a la oferta existente, y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

2. Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios.

3. Corresponde al pleno de la Corporación la aprobación de los proyectos previstos en los apartados anteriores, sin perjuicio de la aprobación definitiva por el órgano de gobierno de la Comunidad autónoma.

4. En todo caso, la Administración del Estado podrá impugnar los actos y acuerdos previstos en este artículo, con arreglo a lo dispuesto en el capítulo III del título V de la ley de bases del régimen local, cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

**Comentario:** Se incorpora a la memoria el criterio de sostenibilidad, convirtiendo de hecho a la iniciativa pública en subsidiaria, en el sentido de que tienen que estar satisfechos todos los servicios locales obligatorios, mínimos o no; ha de justificarse además que la actividad local no es lesiva desde el punto de vista concurrencial. Se añade el control autonómico, que hasta ahora sólo estaba previsto para los monopolios locales, y consecuentemente con el artículo 7. 3 de la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, se permite a la administración estatal recurrir todos estos actos y acuerdos, conforme a los procedimientos de la propia ley de bases

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.**

Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos 5, apartado b, letra a; 25, apartado 2; y 36 de esta ley, no disponga otra cosa, los Municipios, las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley.

Los Municipios ostentarán, 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.

#### **Propuesta de reforma:**

#### **DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA.**

Suprimir

**Comentario:** Se propone la derogación de esta transitoria 2ª, en lo relativo al primer párrafo, porque hay que entender que desde 1985 ha quedado ya obsoleto; y en relación con el 2º párrafo, por concordancia con la propuesta de suprimir el artículo 28 de esta ley.

En su conjunto, la propia transitoria contribuye al efecto de dispersión de las competencias locales, que se trata de corregir.

#### **Disposición transitoria... (nueva, de la ley de bases del régimen local).**

1. En el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta ley, los ayuntamientos someterán a evaluación el conjunto de sus servicios, para ajustarlos al principio de sostenibilidad financiera y evitar duplicidades administrativas.

2. Cuando de la evaluación resulte que no pueden mantenerse determinados servicios municipales,

- el ayuntamiento deberá, si se trata de servicios facultativos o actividades económicas, ordenar su supresión; si se trata de servicios obligatorios, podrá privatizar el servicio, siempre que no realice funciones públicas;

- si la evaluación negativa afecta a los servicios mínimos previstos en el artículo 26, en los municipios con población inferior a 20,000 habitantes, será causa determinante de la encomienda de su prestación a las Diputaciones provinciales, Cabildos o Consejos insulares, con arreglo a lo establecido en el apartado 3 del artículo 26; en los municipios con población superior a 20,000 habitantes podrá acordarse una fórmula supramunicipal para la prestación del servicio con carácter voluntario, sin perjuicio de su libre incorporación al servicio provincial;

- cuando los servicios municipales sirvan para la realización de un convenio o delegación de otra administración pública, se reajustarán las condiciones financieras de dichas delegaciones o convenios, y en caso contrario, la evaluación será causa de rescisión del convenio, o permitirá enervar los efectos de la delegación.

3. La administración del Estado podrá someter la aprobación de los planes de ajuste previstos en la disposición adicional primera de la ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a cualquiera de las medidas previstas en el apartado anterior.

Igualmente tales medidas deberán ser contempladas en los planes económico-financieros y en los planes de reequilibrio a los que se refieren los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

**Comentario:** Se trata de aprovechar la evaluación, no sólo para resolver la situación financiera local, sino también para impulsar las medidas de reordenación local, y sobre todo, el papel de las diputaciones provinciales en la prestación de los servicios mínimos del artículo 26.

La fórmula de la evaluación de los servicios públicos no es estrictamente una novedad, pudiendo citarse a este respecto, y en el ámbito municipal, la evaluación de la sostenibilidad económica en el artículo 15 de la ley del suelo, desarrollada por el artículo 3 del reglamento de valoraciones 1492/2011, así como la ley de economía sostenible (disposición adicional 8ª), y por supuesto, lo que dispone la recientemente aprobada ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (artículo 7. 3).

Téngase en cuenta la competencia que atribuye al Gobierno el artículo 10. 2 de la ley de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

### **Disposición transitoria... (nueva, de la ley de bases del régimen local).**

1. En el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta ley, los servicios mínimos prestados por las mancomunidades serán sometidos a evaluación conforme a los criterios que fija el artículo 26. 3.

2. Cuando de la evaluación resulte la inadecuación de la prestación en el ámbito correspondiente, las comunidades autónomas encomendarán a las diputaciones provinciales, Cabildos o Consejos insulares, la prestación de los referidos servicios; los municipios con población superior a 20,000 habitantes podrán adherirse voluntariamente al servicio provincial.

3. En lo relativo al traspaso de instalaciones y personal, y a la forma de gestión, regirá lo dispuesto en el artículo 26. 3.

**Comentario:** aplicación inmediata del artículo 26. 3 a las actuales mancomunidades.

## **7. CUESTIONES PENDIENTES**

### **En relación con el informe 890 del Tribunal de Cuentas**

Incumplimientos de la ley de contratos: quizá debiera considerarse la conveniencia de extender los nuevos mecanismos de recursos contra la adjudicación no sólo a los contratos armonizados, sino también a los no armonizados, de tal manera que el conjunto de la contratación pública estaría sometida a los mismos controles o recursos. No es conveniente incluir esta norma en la reforma de la ley de bases, porque su sede propia es la legislación de contratos del sector público, sometida a continuas modificaciones en los últimos años.

Régimen contable y presupuestario aplicado a las sociedades mercantiles de capital mayoritariamente público: se daría solución a ese problema modificando los artículos 168.3 y 166.1 b) de la ley de haciendas locales en el siguiente sentido: "las sociedades mercantiles de capital mayoritariamente público, pertenezca o no a una sola entidad local..." . En todo caso, sería necesario ampliar la información sobre esta propuesta, porque puede afectar a otros preceptos de la legislación local.

### **Alteración términos municipales**

Se puede añadir al artículo 13. 2 de la ley de bases la prohibición de que el municipio resultante de una segregación no pueda ser inferior a 20,000 habitantes.

### **Extender las competencias de las Diputaciones Provinciales**

Limitar el papel de las diputaciones sólo en los servicios mínimos del artículo 26, o podemos extenderlo a cualesquiera otros. Las alternativas son: dar un primer paso en los servicios mínimos o extenderlos en esta reforma. Es una decisión política.

### **Interventores**

De no ser suficientes las normas previstas en la ley de haciendas locales sobre los interventores, habría que establecer propuestas concretas para fortalecer la posición jurídica de los mismos.

### **Enseñanza**

La ley de bases se ha excedido porque su papel en principio debiera ser establecer la competencia, o estatal o autonómica, en materia de enseñanza primaria y secundaria, y remitirse a la legislación sectorial (la ley orgánica del derecho de educación) para que estableciera lo que considerara pertinente, y en realidad la propia ley de bases fija ya la concreta intervención local. La referencia a la competencia local en materia de enseñanza habría que suprimirlo de las leyes de bases y de educación, en el bien entendido de que la educación, aunque es orgánica, en este punto concreto tiene rango ordinario.

### **Competencias artículo 25.2**

Sería conveniente negociar esta cuestión con la FEMP.

### **Consultas finales**

Sería conveniente reunirse con la FEMP y la Fundación Democracia y Gobierno Local una vez hayan visto el articulado.

## 8. ANEXO

### DOCUMENTOS GRUPO SOBRE COLABORACIÓN INTERTERRITORIAL

#### 1. DELIMITACIÓN COMPETENCIAL DE MUNICIPIOS

- **CÍRCULO DE EMPRESARIOS**  
“UN NUEVO MODELO PARA LOS AYUNTAMIENTOS ESPAÑOLES”  
MADRID, SEPTIEMBRE 2007.....pág.1- 69
  
- **DÍAZ LEMA, JOSÉ MANUEL**  
“RACIONALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES: LAS EXIGENCIAS DE LOS PRINCIPIOS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.”.....pág. 70-101
  
- **FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS**  
INFORME “COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES”  
MADRID,.....pág.102-110
  
- **FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS**  
INFORME “MATERIA COMPETENCIAL Y ACTIVIDADES Y SERVICIOS MUNICIPALES”.  
MADRID, ABRIL 2012.....pág.111-153
  
- **FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS**  
“PROPUESTA DEL GRUPO TÉCNICO DE LA COMISIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES”  
MADRID, ABRIL 2012.....pág. 154-164
  
- **FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS**  
“PROPUESTA MODIFICACIÓN DOCUMENTO GRUPO TÉCNICO DE LA COMISIÓN DE COMPETENCIAS DE LAS CORPORACIONES LOCALES”  
.....pág.165-168

## **2. PLANTA Y GOBIERNO LOCAL**

- **ARENILLA, MANUEL**

“EL PEQUEÑO MUNICIPIO: NÚCLEO DEMOCRÁTICO vs. PRESTACIÓN DE SERVICIOS”. .....pág.169-208

- **HEINELT, HUBERT**

“INFORME SOBRE POSIBLES REFORMAS DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL GOBIERNO LOCAL EN ESPAÑA EN EL SENO DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS. PERSPECTIVA COMPARADA A LA LUZ DE LOS DEBATES Y RECIENTES REFORMAS SOBRE EL GOBIERNO LOCAL EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA”.

FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL”  
DARMSTADT, MARZO 2012.....pág.209-253

- **PAREJO ALFONSO, LUCIANO**

“APUNTES PARA EL DEBATE SOBRE LA PLANTA Y LA ARTICULACIÓN INTERNA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.”-

PÁGS. 1-25

En: REVISTA “CUADERNOS DE DERECHO LOCAL”,.....pág.254- 278

## **3. DIPUTACIONES PROVINCIALES Y ENTIDADES LOCALES INTERMEDIAS**

- **FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS**

informe “Fortalecimiento institucional y modernización de las Diputaciones Cabildos y Consejos Insulares y demás entidades locales intermedias”

VALENCIA ABRIL 2012.....pág.279-289

#### **4. FINANCIACIÓN ENTIDADES LOCALES**

- **CÍRCULO DE EMPRESARIOS**

“ADMINISTRACIONES TERRITORIALES: PROPUESTAS PARA LA MEJORA DE LA EFICIENCIA Y DE LA UNIDAD DE MERCADO  
MADRID, ABRIL 2011.....pág. 290-341

- **FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL**

CONCLUSIONES DEL INFORME SOBRE GASTO NO OBLIGATORIO DE LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES 2004-2007 (FUNDACIÓN DEMOCRACIA Y GOBIERNO LOCAL).....pág.342- 343

- **ORTIZ CALLE, ENRIQUE**

“FINANCIACIÓN DE LAS GRANDES CIUDADES: PROPUESTAS PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE ESTAS HACIENDAS LOCALES”

PÁGS. 177-192

CDP. Cuadernos de Derecho Público,

Nº 37, mayo-agosto 2009

ISSN: 1138-2848.....pág.344-359

- **TRÁNCHEZ, JOSÉ MANUEL; MARTÍN, JAVIER; FERNÁNDEZ DE BEAUMONT, ISABELLA; ALONSO, DIANA; RODRÍGUEZ, ÁFRICA**

INFORME: “LOS GASTOS NO OBLIGATORIOS EN LOS MUNICIPIOS DE MADRID, CATALUÑA Y ANDALUCÍA”

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES      DOC. n.o 25/2011

.....pág. 360-399

- **TRIBUNAL DE CUENTAS**

INFORME NÚMERO 890. “FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL, EJERCICIOS 2006, 2007 Y 2008”.

MADRID, MARZO 2011.....pág. 400-421



---

**INAP**