



# VI INFORME RED LOCALIS

## La reforma inconclusa de las competencias locales

Codirectores:  
**Concepción Campos Acuña**  
**Roberto Fernández Llera**

Coordinadora:  
**María Cadaval Sampedro**







# VI Informe Red Localis

La reforma inconclusa de las competencias locales

**Codirectores:**

*Concepción Campos Acuña*

*Roberto Fernández Llera*

**Coordinadora:**

*María Cadaval Sampedro*



Cátedra Buen Gobierno Local  
Universidade de Vigo



III EL CONSULTOR  
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© RED LOCALIS, Red Local de Administración Pública, 2024  
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.

**LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)

**Tel:** 91 602 01 82

**e-mail:** clienteslaley@aranzadilaley.es

<https://www.aranzadilaley.es>

**Edición:** diciembre 2024

**ISBN versión electrónica:** 978-84-7052-973-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.

*Printed in Spain*

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendój), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendój es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

# VI INFORME RED LOCALIS

## La reforma inconclusa de las competencias locales

### Codirectores

Concepción Campos Acuña  
Roberto Fernández Llera

### Coordinadora

María Cadaval Sampedro

### Autores

Jacinto ÁLVAREZ SOMOZA Ana RAMOS RAMOS  
Concepción CAMPOS ACUÑA Simón REGO VILAR  
Eloísa CARBONELL PORRAS Javier SUÁREZ PANDIELLO  
Roberto FERNÁNDEZ LLERA Alberto VAQUERO GARCÍA  
Domingo A. GUERRA PARÍS Maite VILALTA FERRER  
Luis MÍGUEZ MACHO







**Red Localis**

Red Local de Administración Pública

La **Red Local de Administración Pública**, es una plataforma enfocada en el ámbito local de España, en la que participan profesores e investigadores universitarios, así como profesionales del mundo local. Su principal objetivo es servir como un espacio de reflexión sobre la gestión del municipalismo, facilitando la transferencia de conocimiento entre las universidades y la administración local. Esto busca mejorar el debate público en relación con temas de interés local. La red cuenta con un apartado específico sobre el mundo local gallego y con el apoyo logístico y material del grupo de investigación GEN (Governance, Economics and Nature) de la Universidade de Vigo. Este informe ha sido financiado mediante un convenio de colaboración entre la Consellería de Presidencia, Justicia y Deportes de la Xunta de Galicia y la Universidade de Vigo para el desarrollo de la Cátedra Institucional de Buen Gobierno Local.



Cátedra Buen Gobierno Local

Universidade de Vigo



## ÍNDICE SISTEMÁTICO

<b>ABREVIATURAS</b> .....	15
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	17

### **BLOQUE I DESAFÍOS Y AVANCES EN LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL. PERSPECTIVA NACIONAL**

<b>CAPÍTULO I. LA RACIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL UNA DÉCADA DESPUÉS: ¿UNA REFORMA LAMPEDUSIANA?</b> .....	23
1. INTRODUCCIÓN .....	25
2. UNA APROXIMACIÓN A LAS REFORMAS DEL RÉGIMEN LOCAL	25
2.1. De dónde venimos .....	25
2.2. Los objetivos de la reforma y su conexión con el momento transformador .....	27
2.3. Tropiezos constitucionales, parches autonómicos y la resistencia al cambio .....	28
3. ¿UNA ADMINISTRACIÓN, UNA COMPETENCIA? .....	29
3.1. La duplicidad administrativa: ¿un problema real o falta de coordinación? .....	29
3.2. Competencias impropias y gasto no obligatorios .....	30
3.3. Nuevas fórmulas para resolver el mismo problema .....	31
4. RACIONALIZACIÓN LOCAL: EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES .....	32
4.1. Racionalización fallida del sector público local .....	32
4.2. El (descafeinado) papel de las diputaciones provinciales ...	33

5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA .....	34
6. CONCLUSIÓN: LA REFORMA LAMPEDUSIANA DEL RÉGIMEN LOCAL .....	35
BIBLIOGRAFÍA .....	36

**CAPÍTULO II. COMPETENCIAS Y GASTO MUNICIPAL: UNA ESPECIAL REFERENCIA AL GASTO NO OBLIGATORIO. ....** 39

1. INTRODUCCIÓN .....	41
2. UN BREVE REPASO AL MARCO LEGAL QUE REGULA LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES .....	41
3. ¿CUÁNTO Y EN QUÉ GASTAN LAO MUNICIPIOS ESPAÑOLES? .....	45
3.1. El peso del gasto local .....	45
3.2. El destino funcional del gasto municipal .....	47
3.3. Gasto municipal y el tamaño de los municipios .....	53
4. EL GASTO MUNICIPAL: OBLIGATORIEDAD Y DISCRETIONALIDAD .....	57
5. CONSIDERACIONES FINALES .....	62
BIBLIOGRAFÍA .....	65

**CAPÍTULO III. RÉGIMEN GENERAL DE LAS COMPETENCIAS LOCALES: LA REFORMA DE 2013 Y SITUACIÓN ACTUAL .....** 67

1. LAS COMPETENCIAS LOCALES, EN GENERAL .....	69
1.1. La ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: generalidades .....	69
1.2. La determinación de las competencias locales por el Estado o la Comunidad Autónoma: los criterios del artículo 2 LBRL .....	70
1.3. Tipología de competencias locales en general .....	73
2. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS .....	74
3. LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES PROPIAS. LA CONFUSIÓN ENTRE LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN .....	76
4. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS .....	80
5. LAS COMPETENCIAS LOCALES DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DELEGADAS .....	83
6. REFLEXIÓN FINAL .....	85
BIBLIOGRAFÍA .....	86

**BLOQUE II**  
**COMPETENCIAS LOCALES EN GALICIA: UNA REFORMA INCOM-  
 PLETA Y SUS IMPLICACIONES**

<b>CAPÍTULO IV. COMPETENCIAS LOCALES Y CONTROL EXTERNO. UN DIAGNÓSTICO Y DOS ESTUDIOS DE CASO: RETO DEMOGRÁFICO Y ENTIDADES LOCALES MENORES . . . . .</b>	<b>91</b>
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	93
2. COMPETENCIAS LOCALES Y CONTROL EXTERNO: UN DIAGNÓSTICO SOBRE LA BASE DE LOS INFORMES DEL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA . . . . .	95
2.1. Finalidad del gasto de la Administración local de Galicia . . . . .	96
2.2. Liquidación por competencias de la Administración local de Galicia . . . . .	99
3. ESTUDIO DE CASO I. EL INFORME SOBRE RETO DEMOGRÁFICO Y LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES COMO PROBLEMA, PERO TAMBIÉN «COMO POSIBLE SOLUCIÓN» . . . . .	102
4. ESTUDIO DE CASO II. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN GALICIA: LA COOPERACIÓN A NIVEL MICRO Y LA IMPORTANCIA DEL «NÚCLEO DEMOCRÁTICO LOCAL» . . . . .	108
5. CONCLUSIÓN: LAS FUNCIONES DEL CONTROL EXTERNO INDEPENDIENTE MÁS ALLÁ DE LA LEGALIDAD Y REGULARIDAD FORMAL . . . . .	113
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	114
<b>CAPÍTULO V. EL ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS LOCALES DESDE LA ÓPTICA ECONÓMICA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS . . . . .</b>	<b>115</b>
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	117
2. LAS COMPETENCIAS DE SERVICIOS MUNICIPALES Y EL TAMAÑO DE LA PLANTA LOCAL EN GALICIA . . . . .	118
3. LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES . . . . .	121
4. EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES . . . . .	139
5. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS COMO ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES PARA PRESTAR SERVICIOS . . . . .	143
6. RECOMENDACIONES . . . . .	145
7. CONCLUSIONES . . . . .	149
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	150

<b>CAPÍTULO VI. LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL ENTRE COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ENTIDADES LOCALES EN GALICIA: PLANTEAMIENTO GENERAL Y ANÁLISIS SECTORIAL. . . . .</b>	<b>153</b>
1. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES: PLANTEAMIENTO GENERAL. . . . .	155
1.1. Introducción. . . . .	155
1.2. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local . . . . .	157
1.3. La crítica al anterior sistema de competencias locales. . . . .	160
1.4. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. . . . .	164
1.5. Crítica de la reforma. . . . .	173
2. ANÁLISIS SECTORIAL DE LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL ENTRE COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ENTIDADES LOCALES EN GALICIA . . . . .	175
2.1. Cuadro general de los servicios públicos locales en Galicia . . . . .	175
2.2. Principales sectores en los que se producen problemas de delimitación competencial . . . . .	177
2.3. Reflexiones conclusivas: delimitación competencial y financiación de los servicios públicos locales. . . . .	189
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	190
 <b>CAPÍTULO VII. COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES DESDE LA PERSPECTIVA MUNICIPAL Y LAS CONTROVERSIAS EN MATERIA COMPETENCIAL, PARA UN FUTURO SOSTENIBLE DE AMBAS ENTIDADES LOCALES EN GALICIA . . . . .</b>	 <b>195</b>
1. INTRODUCCIÓN . . . . .	197
2. DESARROLLO DE LA SITUACIÓN COMPETENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DESDE LA LRSAL . . . . .	199
3. PROPUESTA DE COMPETENCIAS PROVINCIALES PARA GARANTÍA DE SU SOSTENIBILIDAD . . . . .	202
4. CONCLUSIONES. . . . .	209
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	211

**BLOQUE III**  
**PERSPECTIVAS FUTURAS DEL MUNICIPALISMO. DESAFÍOS Y RE-**  
**FORMAS EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD**

<b>CAPÍTULO VIII. REPENSANDO LOS MUNICIPIOS DEL FUTURO: ¿MÁS COMPETENCIAS O MÁS CAPACIDAD DE GESTIÓN? . . . . .</b>	<b>217</b>
1. INTRODUCCIÓN. UN POCO DE «FILOSOFÍA POLÍTICA» . . . . .	219
2. ¿DÓNDE ESTAMOS? . . . . .	221
3. VIEJOS Y NUEVOS RETOS. . . . .	224
4. Y AL FINAL... SIEMPRE LA POLÍTICA . . . . .	228
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	235
<b>INFORMES DE LA RED LOCALIS . . . . .</b>	<b>237</b>



## ABREVIATURAS

<b>CA</b>	Comunidad Autónoma
<b>CAG</b>	Comunidad Autónoma de Galicia
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CE</b>	Constitución Española
<b>CORA</b>	Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
<b>DOGV</b>	Diari Oficial de la Generalitat Valenciana
<b>ECLI</b>	European Case Law Identifier
<b>EELL</b>	Entidades locales
<b>EEUU</b>	Estados Unidos
<b>IDAE</b>	Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía
<b>LOXCAG</b>	Lei de Orzamentos Xerais da Comunidade Autónoma de Galicia
<b>LOEPSF</b>	Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
<b>LRBRL</b>	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
<b>LRSAL</b>	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OCEX</b>	Órganos de control externo
<b>ONGs</b>	Organizaciones no Gubernamentales
<b>PIE</b>	Participación en Ingresos del Estado
<b>PICA</b>	Participación en los tributos de las comunidades autónomas
<b>PYMEL</b>	Pequeños y medianos entes locales
<b>STC</b>	Sentencias del Tribunal Constitucional
<b>STC</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional
<b>TJUE</b>	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
<b>TRRL</b>	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local
<b>TSJGAL</b>	Tribunal Superior de Justicia de Galicia
<b>UE</b>	Unión Europea



## PRESENTACIÓN

María Cadaval Sampedro

*Universidad de Santiago de Compostela y Red Localis*

La Constitución española de 1978 estableció un modelo territorial descentralizado, que reconoció la autonomía de diversas nacionalidades y regiones. Este sistema preservó la estructura local, manteniendo la organización provincial como un nivel intermedio de gobierno entre el municipal y el autonómico. Los gobiernos municipales ejercen competencias específicas, las cuales varían según la población. No obstante, la distribución territorial desigual, el fenómeno de la despoblación y la tradición minifundista del entorno local, aboca a las entidades locales a problemas de gestión y financiación, afectando a la capacidad de muchos municipios para proporcionar servicios públicos de calidad.

La administración local, como escalón de proximidad, está en una posición privilegiada para gestionar asuntos esenciales de la vida de las personas, lo que habitualmente se encuentra detrás del principio de subsidiariedad. El papel preeminente otorgado a las comunidades autónomas (CCAA) en la descentralización ha limitado la aplicación de este principio, que se acrecentó tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LRSAL). La superposición de competencias y la falta de un desarrollo coherente del «Pacto Local» han llevado a los gobiernos locales a asumir funciones sin el respaldo financiero adecuado. La LRSAL, en su intento de corregir estos problemas, adoptó un enfoque centralizador, que ignoró el principio de subsidiariedad y las necesidades de financiación, manteniendo el desajuste entre competencias y recursos.

Hasta la fecha, ha persistido un esquema de competencias solapadas en el que no está claramente definido qué entidad es responsable de qué, lo que ha llevado a hablar de «competencias impropias» cuando la administración local asume responsabilidades que, aunque las presta, no están en el catálogo de atribuciones que establece la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. La falta de un desarrollo ordenado de la segunda descentralización hacia los gobiernos locales ha llevado a cada uno de ellos a asumir de facto

un importante rango de competencias cuya titularidad corresponde a otros niveles de gobierno, sin contar con la financiación adecuada para ello.

El VI Informe de la Red Localis titulado «La reforma inconclusa de las competencias locales», examina la evolución y los resultados de los cambios que han afectado a las haciendas locales en España, con especial atención a la LRSAL, tras una década de su implementación. A pesar de los esfuerzos por clarificar y redistribuir competencias para evitar duplicidades y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios, la falta de consenso y las diferencias regionales han impedido la consecución de estos objetivos. Como resultado, se perpetúan los problemas estructurales y se limita la capacidad de muchos municipios para ejercer una verdadera autonomía local.

Este informe ofrece un análisis crítico de los avances, desafíos y perspectivas futuras en la gestión de las competencias y la financiación de las entidades locales. El documento se organiza en torno a tres ejes principales: el primero, aborda las reformas del régimen local a nivel nacional; el segundo, examina el ámbito específico de Galicia; y, finalmente, se presenta una visión holística que, para vislumbrar el futuro del municipalismo, analiza el presente desde la gestión del pasado reciente.

## **Bloque I. Desafíos y avances en la reforma del régimen local. Perspectiva nacional**

A lo largo de los últimos cuarenta años, las reformas del régimen local en España han buscado equilibrar y cohesionar una diversidad normativa que incluye tanto leyes sectoriales como jurisprudencia constitucional, influenciada por las acciones de las CCAA y las Entidades Locales (EELL). A pesar de estos esfuerzos, la reforma de 2013 ha sido calificada por **Concepción Campos Acuña** y **Roberto Fernández Llera** como *lampedusiana*, es decir, un cambio superficial que en realidad no transforma la estructura y funciones de las administraciones locales.

**Maite Vilalta Ferrer**, realiza un análisis del marco legal que define el ámbito competencial de los municipios españoles y examina en qué y cuánto gastan, destacando diferencias según su tamaño. Resalta la urgencia de reevaluar el modelo de financiación local, establecido hace más de 30 años, para determinar si aún responde adecuadamente a las necesidades actuales. Vilalta concluye con la recomendación de reformar el sistema para asegurar la suficiencia de recursos, la autonomía y la equidad entre municipios, además de redefinir y fortalecer el rol de los gobiernos locales en un mundo cada vez más globalizado.

En el ámbito supramunicipal, la LRSAL intentó modificar el sistema de competencias de las entidades locales, reforzando el papel de las diputaciones pro-

vinciales. No obstante, según **Eloísa Carbonell**, la reforma ha sido un fracaso, respaldado por la jurisprudencia constitucional que ha confirmado las interpretaciones confusas de un texto legal equívoco. La nueva norma ha preservado las competencias municipales previas y ha mantenido el poder de decisión de las CCAA, que controlan la mayoría de los asuntos de interés local. Esta experiencia demuestra que las modificaciones en la estructura de las administraciones locales deben ser planificadas con cuidado, considerando tanto las opciones políticas como los aspectos técnicos, para garantizar una calidad normativa adecuada y su alineación con la Constitución. De lo contrario, se corre el riesgo de generar confusión y frustración.

## **Bloque II. Competencias locales en Galicia: una reforma incompleta y sus implicaciones**

La segunda parte del Informe aborda en profundidad los cambios acaecidos en el contexto gallego. **Simón Rego Vilar, Jacinto Álvarez Somoza y Domingo Guerra París**, del Consello de Contas de Galicia, aportan una visión crítica desde su rol de control externo. Destacan su función no solo como supervisores *ex post*, sino también como colaboradores en la generación de evidencias que optimicen la gestión pública. Su análisis pone énfasis en la economía, eficacia, eficiencia y sostenibilidad del ingreso y gasto público.

Por su parte, **Alberto Vaquero García** subraya la persistencia de problemas estructurales en la delimitación de competencias entre las distintas administraciones públicas. Esta situación dificulta la implementación efectiva del principio de «una administración, una competencia», que es crucial para evitar duplicidades y mejorar la eficiencia del gasto público. Vaquero enfatiza la necesidad de una clarificación competencial en un entorno donde las normativas autonómica y estatal a menudo se superponen, particularmente en municipios con baja densidad de población y alta dispersión territorial, para los cuales las soluciones institucionales previstas no han logrado los resultados esperados.

En este contexto, **Luis Míguez Macho** explora la realidad de la delimitación competencial y la financiación de los servicios públicos locales en Galicia, señalando que las EELL deben tener una cobertura financiera adecuada para los servicios exigidos por la ley. Esta cobertura debería garantizarse a través de un sistema de financiación que combine recursos propios y transferencias incondicionadas, en línea con los estándares de la Carta Europea de Autonomía Local. La realidad observada revela deficiencias en el sistema de financiación ordinario, que obliga a la administración autonómica a suplir carencias con transferencias finalistas, sin un control efectivo sobre la capacidad de gestión y la calidad del servicio prestado.

**Ana Ramos Ramos**, tras su análisis, señala que la Ley 5/2014, de medidas urgentes para Galicia en el marco de la LRSAL, ha perpetuado un panorama similar al anterior, en el que la autonomía local no está completamente asegurada. A pesar de la dialéctica favorable a reforzar las competencias provinciales y mejorar la prestación de servicios de carácter supramunicipal, la normativa no contempla los resultados esperados. La cofinanciación de servicios sigue siendo un desafío, evidenciando la necesidad de una mejor asignación de recursos y personal técnico.

### **Bloque III. Perspectivas futuras del municipalismo. Desafíos y reformas en un contexto de inestabilidad**

A modo de coda, un poco de filosofía política y política económica de la mano de **Javier Suárez Pandiello** que, tratando de pronosticar hacia dónde va el municipalismo, anticipa que se avecinan tiempos convulsos en los que la gestión pública local deberá enfrentar nuevos y significativos desafíos, mientras lidia con escenarios de inestabilidad política caracterizados por la fragmentación y la polarización. Para abordar eficazmente estos retos, será fundamental entender las deficiencias del modelo actual y llevar a cabo reformas institucionales cuidadosamente planificadas. Solo de esta manera se podrá aplicar el principio de subsidiariedad y gestionar desde la proximidad, ampliando competencias de forma responsable y garantizando que quienes asuman estas responsabilidades cuenten con la capacidad de gestión necesaria.

Es probable que los ocho capítulos de este VI Informe de Red Localis no abarquen todas las aspiraciones de los actores implicados en la administración local ni capturen todas las demandas emergentes en torno a la reforma de las competencias. Sin embargo, proporcionan un análisis riguroso de los principales desafíos a los que se enfrenta la administración local en el marco de una reforma que, aunque debiera ser ambiciosa, sigue estando inconclusa. La Red Localis agita de nuevo la vasija de una reflexión profunda y de un diálogo amplio entre todos los actores políticos y sociales, para avanzar hacia una reforma más coherente y efectiva de las haciendas locales, que responda adecuadamente a las necesidades cambiantes de la ciudadanía en un contexto de múltiples transformaciones.

## **BLOQUE I**

---

### **DESAFÍOS Y AVANCES EN LA REFORMA DEL RÉGIMEN LOCAL. PERSPECTIVA NACIONAL**



# CAPÍTULO I

## LA RACIONALIZACIÓN DEL RÉGIMEN LOCAL UNA DÉCADA DESPUÉS: ¿UNA REFORMA LAMPEDUSIANA?

Concepción Campos Acuña

*Red Localis*

Roberto Fernández Llera

*Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias / Universidad de Oviedo*

1. INTRODUCCIÓN
  2. UNA APROXIMACIÓN A LAS REFORMAS DEL RÉGIMEN LOCAL
    - 2.1. De dónde venimos
    - 2.2. Los objetivos de la reforma y su conexión con el momento transformador
    - 2.3. Tropiezos constitucionales, parches autonómicos y la resistencia al cambio
  3. ¿UNA ADMINISTRACIÓN, UNA COMPETENCIA?
    - 3.1. La duplicidad administrativa: ¿un problema real o falta de coordinación?
    - 3.2. Competencias impropias y gasto no obligatorios
    - 3.3. Nuevas fórmulas para resolver el mismo problema
  4. RACIONALIZACIÓN LOCAL: EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES
    - 4.1. Racionalización fallida del sector público local
    - 4.2. El (descafeinado) papel de las diputaciones provinciales
  5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA
  6. CONCLUSIÓN: LA REFORMA LAMPEDUSIANA DEL RÉGIMEN LOCAL
- BIBLIOGRAFÍA



Concepción CAMPOS ACUÑA, Doctora en Derecho, Directiva Pública Profesional y Secretaria de Administración Local, categoría Superior, es Codirectora de la Red Localis. Académica correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, y Asociada de Número de la Academia Internacional de Ciencias Político-Administrativas y Estudios de Futuro (IAPAS) de México. Profesora asociada de Derecho Administrativo en la Universitat Rovira i Virgili y miembro de diversos consejos editoriales. Autora de diversas monografías, y coordinadora de varias obras colectivas, es autora de más de cien publicaciones especializadas en el sector público. Es presidenta de la Asociación de Mujeres en el Sector Público.

Roberto FERNÁNDEZ LLERA, profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Oviedo, acreditado como profesor titular desde 2015. Ha sido consultor internacional de Cepal (Naciones Unidas) y del Banco Asiático de Desarrollo. En 2017 fue vocal de la comisión de expertos para la revisión del modelo de financiación autonómica y en 2024 formó parte del grupo de trabajo del mapa de la rendición de cuentas del Laboratorio de Innovación Pública del INAP. Miembro correspondiente del Real Instituto de Estudios Asturianos y de la Red de Investigadores en Financiación autonómica y Descentralización financiera en España (Rifde). Desde abril de 2019 es el síndico mayor de la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias y desde 2022 es miembro del Comité Directivo de Eurorai como presidente suplente.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La reforma del régimen local del año 2013 ha sido, por la expectativa y resistencia que generó, en términos de posible impacto en el régimen local diseñado a mediados de los años 80, la que se preveía de mayor calado. Sin embargo, como veremos en estas líneas introductorias, las expectativas generadas se han visto muy defraudadas, tanto en el momento de su lanzamiento, como en el recorrido posterior en su primera década de despliegue.

Para dar esa visión, realizaremos un breve repaso sobre las principales reformas, destacando la de 2013, con los objetivos principales que se pretendía satisfacer, así como los factores que han tenido mayor influencia de forma exógena a la misma, como son las anulaciones parciales por el Tribunal Constitucional o las actuaciones de las comunidades autónomas (CCAA).

## **2. UNA APROXIMACIÓN A LAS REFORMAS DEL RÉGIMEN LOCAL**

### **2.1. De dónde venimos**

La Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) sentaba los fundamentos para el desarrollo del marco de la autonomía

local en un Estado territorialmente descentralizado (ex artículo 137 Constitución Española), con la aparición de un nuevo escalón territorial, el autonómico, que tendrá un relevante papel en el desarrollo del régimen local, ante la confluencia de competencias regulatorias tanto en el ámbito local, como en la multitud de ámbitos materiales en los que desarrollan su actividad.

Esta norma ha sufrido numerosas modificaciones en sus casi cuarenta años de vida, de las cuales tres han tenido mayor impacto y vocación de generalidad. Después de 14 de años de vigencia de la LRBRL, veía la luz la Ley 11/1999 de 21 de abril, de modificación de la LRBRL, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. Esta norma introducía sustanciales reformas en el articulado de la norma básica de régimen local, y entre ellas, la más destacada en el régimen competencial entre los órganos de gobierno, otorgando un mayor protagonismo a la figura de la Alcaldía como órgano unipersonal y, por ello, ofreciendo una ejecutividad que requiere la gestión pública.

Cuatro años después, se aprobaba la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que recogía diferentes ejes, destacando, en particular, la ruptura de la tradicional uniformidad del mundo local, con la introducción de un nuevo tipo de municipios, los de gran población, frente a una planta local hiperpoblada de pequeños y medianos municipios. No fue ésta la única novedad, pues también se introducía, entre otros aspectos, la regulación del régimen de infracciones y sanciones, para habilitar de forma general el ejercicio de la potestad sancionadora.

Pero fue el año 2013, el año en el que se aprobaba la que iba a ser la gran reforma del régimen local, y que más de diez años después, podemos decir, ha quedado limitada en muchos de sus objetivos. Nacida en el contexto de la crisis de 2008 y como producto de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), generó un amplio debate por la pretendida racionalización de la planta local a partir de las fusiones, inicialmente obligatorias y finalmente voluntarias, y que tenía como objetivo principal hacer realidad la afirmación «una Administración, una competencia» y el refuerzo de las diputaciones provinciales, en su labor de asistencia y colaboración a los municipios de menos de 20.000 habitantes para evitar la existencia de ciudadanos de primera y de segunda, en cuanto al acceso a los servicios públicos y el ejercicio de sus derechos, en atención a la dimensión de su municipio. De una forma más inconexa se incardinaba la reforma para favorecer la iniciativa económica privada evitando «intervenciones administrativas desproporcionadas» (*sic*), y su ejercicio por las entidades locales (EELL), que no será por tanto objeto de mayores reflexiones.

Sin negar la necesidad de adecuar el marco legal en materia de régimen local a unas entidades, las que integran la administración local, que tanto han evolu-

cionado y que han experimentado una profunda transformación desde la determinación de su régimen legal, no era ésta la reforma necesaria. La verdadera demanda local se situaba, en ese momento, y en la actualidad, en un plano muy terrenal, el económico-financiero. La adecuación del sistema de financiación a la configuración actual de los municipios es inaplazable. De aquellos servicios que se prestaban en los tempranos años 80 a los municipios de 2024, digitales, sostenibles, atendiendo a las necesidades derivadas de una fuerte crisis, hay un largo camino que necesita dotación efectiva. Sin embargo, el legislador tan sólo fijó un único objetivo, en teoría, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, a pesar de que los datos de las liquidaciones presupuestarias mostraban a una administración cumplidora de las exigencias del déficit y la deuda, a diferencia de la administración estatal y autonómica.

## **2.2. Los objetivos de la reforma y su conexión con el momento transformador**

Si nos atenemos a la literalidad de la exposición de motivos de la LRSAL, la reforma de 2013 perseguía varios objetivos básicos:

- Clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración una competencia».
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Con esa reforma se buscaba el equilibrio entre el principio de estabilidad presupuestaria (art. 135 CE) con el de garantía de la suficiencia financiera de ingresos (art. 142 CE) como presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada, la cual implica que las EELL cuenten con fondos suficientes para cumplir con las funciones que legalmente les han sido encomendadas (Lago Núñez, 2014). Con todo, a nadie se le escapa el contexto de extrema austeridad en los años en que la LRSAL fue aprobada, para lo cual no hay más que leer el inicio de su preámbulo, cuando alude antes que a nada a la reforma del artículo 135 de la Constitución en 2011, consagrando la estabilidad presupuestaria como principio rector.

Las EELL se han visto sometidas también a pruebas de estrés procedentes de crisis inimaginables. La primera, producida por la pandemia de la COVID-19, que puso de relieve (una vez más) el papel fundamental de las EELL y una apli-

cación efectiva del principio de proximidad y subsidiariedad, plasmados en la Carta Europea de Autonomía Local. La segunda, con la invasión rusa de Ucrania, un conflicto bélico con múltiples consecuencias, pero que afectaba de forma muy directa a los precios energéticos y a la viabilidad de la continuidad de los servicios públicos, incluidos los municipales. Nuevos retos que deben asumir todas las EELL, transición digital y transición energética, que conlleva novedosos marcos normativos y que requiere dotarse de la mayor claridad jurídica en su conjugación con el marco básico de aplicación.

Escenario normativo y jurisprudencial al que debemos añadir el momento transformador que está experimentando el conjunto del sector público en general y, en consecuencia, las entidades que integran la administración local. Momento transformador que comenzaba con el despliegue de la tecnología a finales del siglo XX y que ha adquirido un gran protagonismo en el primer cuarto del siglo XXI. La generalización de la administración electrónica como nuevo formato de gestión administrativa, con la aprobación y entrada en vigor del funcionamiento electrónico como canal único, ha supuesto un auténtico reto para el mundo local, que se asoma ya, con timidez, a las posibilidades de la inteligencia artificial.

### **2.3. Tropiezos constitucionales, parches autonómicos y la resistencia al cambio**

La LRSAL generaba ya desde el primero de los (múltiples) borradores que circulaban una considerable resistencia, llegando a generar un amplio consenso en su rechazo, no sólo del mundo local, sino también de la más reconocida y experta doctrina, rechazo que posteriormente confirmaba el propio Tribunal Constitucional en varias sentencias. De hecho, la norma fue sometida a un *despiece* constitucional que contribuyó a que perdiese parte de sus señas de identidad, sin que ello implique necesariamente que el Tribunal Constitucional se haya posicionado demasiado a favor de la autonomía local en las sucesivas resoluciones dictadas. Y es que la deficiente técnica legislativa utilizada por el legislador obliga al intérprete constitucional a fijar en el fallo la interpretación correcta de parte del articulado, para evitar su desaparición por inconstitucionalidad, cómo sucede, por ejemplo, con el caso de las diputaciones provinciales.

Tampoco puede olvidarse el carácter bifronte de la administración local, que determina la doble concurrencia de competencias regulatorias estatales y autonómicas sobre el régimen local. Consecuencia del mismo, las CCAA desactivaron una parte muy relevante de la reforma, al dictar normativas cuyo hilo conductor pasaría por afirmar la continuidad de los servicios públicos a pesar de la LRSAL, y determinar los correspondientes procedimientos para el ejercicio de las competencias distintas de las propias. No sería exagerado decir que, en materia competencial, las CCAA contribuyeron a dejar casi todo como estaba antes de la LRSAL.

Finalmente, apuntar la resistencia al cambio de las propias EELL para abandonar su tradicional sistema de ejercicio de competencias y desarrollo de actuaciones, marcado por el interés de la comunidad vecinal y no tanto por el marco normativo. De hecho, la disciplina que se consiguió por vía fiscal con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) y la actuación de los órganos interventores locales, con normativa propia incluida, se vio nuevamente desbordada ante una situación de emergencia como fue la crisis sanitaria de la COVID-19, ante la que se primó el principio de proximidad y la eficacia inmediata frente al riguroso título competencial.

### 3. ¿UNA ADMINISTRACIÓN, UNA COMPETENCIA?

#### 3.1. La duplicidad administrativa: ¿un problema real o falta de coordinación?

La existencia de supuestas duplicidades administrativas constituye un reto al que se enfrenta la normativa de forma reiterada. Como muestra un botón, pues ya el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, en su artículo 31, contempla que «se evitará la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos con competencia especialmente instituida para el desarrollo de los mismos». Y sin duda, la reordenación de las competencias municipales para evitar dicha duplicidad fue la protagonista mediática de la reforma, si bien, en términos de resultado, el protagonismo fue la estabilidad presupuestaria, pues es la parte que se ha visto más eficaz.

La esencia de la reforma de 2013 en este punto vino dada por la rotunda prohibición de ejercicio de las conocidas como competencias impropias, partiendo de la premisa de que las necesidades de financiación local se deben al ejercicio de este tipo de competencias, carentes de atribución legal y, en consecuencia, de recursos para su ejercicio. Es decir, que los problemas financieros se debían a la propia gestión de las EELL, asumiendo servicios que no les correspondían. De este modo, limitando la posibilidad de su asunción, se evitaría el problema de la financiación.

Lo que sucedía es que este escenario presenta un problema de difícil solución, como es la determinación de la existencia de duplicidades y de título competencial, no en sí misma considerada desde un punto de vista objetivo, sino desde la perspectiva de la ausencia de una definición legal de dicho término<sup>(1)</sup>. No se trata de un tema de *blancos y negros*, la realidad nos ofrece una visión bien distinta, plagada de tonalidades grises. En pocos supuestos nos hallaremos ante

---

(1) Señala el Consejo de Estado que «no existirá duplicidad, de acuerdo con la LRSAL, cuando las EELL desarrollen, como ya decía el derogado artículo 28 LRBRL, actividades complementarias de otras llevadas a cabo por Administraciones distintas» (Dictamen 338/2014, de 22 de mayo).

esta concurrencia duplicada de la acción de otra administración con la local, objetivamente considerada como ejecución simultánea por varias administraciones de un mismo servicio, en un mismo ámbito territorial y con los mismos destinatarios, sino más bien de actuaciones complementarias (De Diego Gómez, 2014). Añadamos un corolario: en el hipotético e improbable caso de una duplicidad en sentido estricto, sería discutible asumir que ha de ser siempre la Administración local la que renuncie a prestar el servicio.

Sin embargo, la reforma parte de la premisa de que la concurrencia de distintas administrativas en el ejercicio de una competencia conduce a la duplicidad y, por tanto, en la ineficiencia desde la óptica del gasto público. Sin embargo, es una constante en nuestro derecho administrativo la existencia de distintos instrumentos para el fomento de las relaciones interadministrativas, en base a los efectos positivos que la colaboración, cooperación o coordinación tendrá en el mejor ejercicio de las competencias y la prestación de los servicios públicos. Cuando, en realidad, es la ausencia de dicha colaboración y una inadecuada planificación del ejercicio de competencias en modo multinivel la que produce la duplicidad, y por tanto, la ineficiencia en la ejecución del gasto público, por lo que la solución no puede ser el establecimiento de compartimentos estancos entre las distintas administraciones.

Si elevamos la mirada al entorno europeo, podemos citar lo sucedido en Alemania con las reformas iniciadas desde los *Länder* que concluyeron con sentencia del Tribunal Constitucional que anuló la división propuesta por la Ley de Modernización de la Administración del *Land* de Mecklemburgo-Pomerania, de 23 de mayo de 2006, al considerar que ante cualquier reforma territorial es necesario ponderar todas las alternativas posibles que sean menos gravosas para la autonomía local y «hace primar la dimensión democrática sobre consideraciones de eficacia o racionalización administrativas» (Ortega Bernardo, 2012).

### **3.2. Competencias impropias y gasto no obligatorios**

Uno de los ejes sobre los que había pivotado la reforma de 2013 era precisamente el sistema de atribución de competencias a los municipios, para evitar, por una parte, la asunción de competencias impropias, y por otra, la atribución de nuevas competencias sin medios ni recursos para su ejercicio. La reducción de competencias propias derivada de la ley es la consecuencia de distintas técnicas que se utilizan en la misma. Por una parte, por la supresión de diversos contenidos del artículo 25.2 de la LRBRL, la nueva redacción del artículo 25.1, desaparición de las competencias complementarias y exigencia de nuevos y mayores requisitos para el ejercicio de competencias delegadas. Aparece una denominación específica para las competencias impropias, que se recogen legalmente como «competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación», cuyo ejercicio requerirá del cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 7 LRBRL.

En este caso, tuvo especial impacto la traslación de las competencias en el ámbito de educación y bienestar, pero de nuevo con un planteamiento equívoco. No se trata de que los municipios rechacen prestar este tipo de competencias, al contrario, podríamos hablar de un efecto *aglutinador* por los políticos locales, pero la efectiva demanda pasa por atribuir la correspondiente financiación, sin perjuicio de la derivada del poder político que suponen. Se trata, en definitiva, de evitar el aumento del gasto no obligatorio por las EELL que pueda contribuir al aumento del déficit y a generar distorsiones en la estabilidad presupuestaria del subsector local.

### **3.3. Nuevas fórmulas para resolver el mismo problema**

Como hemos avanzado ya, la reforma de la LRSAL no respondió íntegra ni satisfactoriamente a los objetivos que ella misma planteaba, en particular, en el ejercicio de competencias y la prestación de servicios municipales. De ahí que, reiteradamente, la normativa pretenda incidir sobre este tema, aportando nuevas soluciones y posibilidades. En dicho sentido, la aprobación del *Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo*, contempla en su artículo 128 una modificación de la LRBRL que introduce dos novedades.

En primer lugar, debemos recordar que la reforma de 2013 introdujo la cautela de que las leyes de asignación de competencias deberían ir acompañadas 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 presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. A tal fin, la norma debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las EELL, sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto público. El Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, refuerza dicha cautela legal e introduce el concepto del principio de diferenciación en la atribución de competencias. Es decir, con carácter previo a la atribución de competencias a los municipios, de acuerdo con el principio de diferenciación, deberá realizarse una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa.

Por otro lado, la LRSAL vació de contenido el artículo 28 de la LRBRL, al que se dota ahora de entidad con la introducción de los sistemas de gestión colaborativa. Estos sistemas se establecen como una fórmula de carácter potestativo, para determinados municipios de menos de 20.000 habitantes, con la finalidad de garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias

municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios.

No obstante, la aplicación efectiva a un municipio de la gestión colaborativa requerirá decisión en tal sentido de la comunidad autónoma respectiva, adoptada conforme a su legislación de régimen local propia y, en todo caso, con la conformidad previa del municipio afectado y el informe de las EELL afectadas. Es decir, habrá que estar al desarrollo y regulación que realicen las CCAA sobre esta figura de gestión colaborativa. La ausencia de tal desarrollo autonómico, o su enfoque a *contrario sensu* de lo dispuesto en el citado artículo reformado de la LRBRL, también sería una forma —otra más— de *desactivar* de facto un mandato legal básico, como ya ocurrió tras la entrada en vigor de la LRSAL.

#### **4. RACIONALIZACIÓN LOCAL: EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES**

##### **4.1. Racionalización fallida del sector público local**

La propia denominación de la LRSAL incluye en primer término la racionalización, que tuvo en el momento de dictarse la norma caja de resonancia en otras normas, tanto estatales como autonómicas. En particular, esta racionalización pretendía ordenar el ecosistema local, en el que habían proliferado numerosas tipologías de entidades instrumentales, así como mancomunidades o EELL de ámbito territorial inferior al municipal.

Racionalización que se extendía a los esfuerzos que requiere el infradimensionado mapa local a través del posicionamiento de las Diputaciones provinciales, en la garantía de la prestación de los servicios municipales, en particular en los municipios de menos de 20.000 habitantes. Todo sin perjuicio de la racionalización del gasto público, sin duda, uno de los factores clave de la reforma.

La racionalización del sector público local tenía como claro objetivo abordar la del sector institucional, que en sí misma fue objeto de reducción en aplicación de las medidas de contención del gasto público, pues condujeron directamente a la supresión de bastantes entidades (Flores Domínguez, 2016). La disposición adicional novena de la LRBRL introducía una serie de medidas escalonadas para la racionalización de los entes instrumentales vinculados o dependientes de las EELL, relacionadas con el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, y que fueron el origen de la desaparición de una buena parte de ellas.

Igualmente, esa racionalización operó en la desaparición de la figura de los consorcios locales, estableciendo también limitaciones a nuevas participaciones. En la misma línea incidió poco después el artículo 120 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, imponiendo la adscripción obligatoria de los consorcios, lo que en la práctica implicó la traslación

de varias de estas entidades colaborativas desde el sector público local al autonómico, incluyendo la sujeción a un nuevo régimen de presupuestación, contabilidad, control y patrimonial (artículo 122 de la citada ley).

En otro orden, la LRSAL frenó la creación de nuevas EELL menores con carácter de entidades territoriales y operó una fuerte reordenación de las mancomunidades, más teórica que real, para garantizar el debido funcionamiento de las mismas, y decretando su desaparición en caso contrario. En la práctica, la efectividad de estas medidas fue muy escasa, igual que nulo fue el éxito del refuerzo de los incentivos a las fusiones de términos municipales (artículo 13 de la LRRL), hasta el punto de que el número actual de municipios es ligeramente superior al de 2013. Con respecto al mapa municipal y su eventual reordenación, las expectativas no son halagüeñas, menos aún tras la reforma operada por el citado Real Decreto-Ley 6/2023, de 19 de diciembre, el cual rebaja la autorización para la creación de nuevos municipios desde los 5.000 habitantes hasta los 4.000.

#### **4.2. El (descafeinado) papel de las diputaciones provinciales**

Uno de los debates que estaba en agenda antes de la LRSAL era el que cuestionaba la pervivencia de las diputaciones en la organización territorial del Estado diseñada por la Constitución, ante el desarrollo del modelo autonómico. Sin embargo, la reforma local de 2013 dio un giro copernicano en el enfoque normativo de esta institución provincial. Una de las conclusiones que ha conseguido unanimidad doctrinal en relación con los efectos la reforma local es el relativo al rediseño de las diputaciones, otorgándoles un doble protagonismo que refuerza sustancialmente su posición en el sector público local, desde un punto de vista instrumental, pero también competencial propio.

La LRSAL configura sobre el papel las diputaciones provinciales como garantes de la prestación de los servicios públicos locales en condiciones de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, a través del juego de diversos preceptos, con un alcance que, en principio, parecía ir más allá de la simple coordinación, y que se vio rápidamente limitado con la interpretación conforme fijada por el Tribunal Constitucional. En la práctica, y tras el tiempo transcurrido, puede afirmarse que las previsiones de la reforma sobre el papel y protagonismo que correspondía asumir a las diputaciones provinciales han quedado seriamente descafeinadas por dos razones. La primera, externa, la lectura en clave constitucional del alcance del término coordinación, protegiendo el núcleo indisponible de la autonomía local. La segunda, interna, pues en gran medida, las diputaciones no parecen haber interiorizado este nuevo rol, más allá de algunas actuaciones aisladas y dignas de reconocimiento.

En este planteamiento, no se puede obviar el debate pendiente desde hace décadas sobre la *internalización* del sector público local en cada una de las

CCAA, atendiendo a sus respectivas especificidades territoriales, sociales, políticas y económicas, plasmadas en los estatutos de autonomía. El mapa provincial, casi idéntico al que diseñó Javier de Burgos en 1833, probablemente precise una revisión —quizás no tan perentoria como la de la planta municipal— que no desdeñe otras fórmulas de integración supramunicipal (comarcas, veguerías u otras) y que deslinde muy bien las reformas que procedan sobre cada una de las tres facetas de las diputaciones provinciales, esto es, como prestadoras de servicios propios, como apoyo a los pequeños municipios y como circunscripción electoral. No tienen por qué ir necesariamente ligadas unas y otras, sobre todo la tercera, aunque este asunto excede con mucho el ámbito de este breve trabajo.

## **5. ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y SOSTENIBILIDAD FINANCIERA**

La elevación a rango constitucional del principio de estabilidad presupuestaria en el año 2011 y su posterior desarrollo a través de la LOEPSF han determinado la clara invocación de la competencia estatal para dirigir la norma a través de este claro elemento vehicular, cuya presencia se advierte expresamente en todas las cuestiones que son objeto de regulación, tanto organizativas, competenciales, como las específicamente financieras, elemento que más allá de poner en valor la eficiencia en la asignación de los recursos públicos y la adecuada prestación de los servicios públicos locales.

Respecto al requisito de no poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda local, simplemente se debe recordar que durante la tramitación de la reforma ya se puso de relieve que las cifras de déficit y endeudamiento de las EELL no eran precisamente el detonante de la preocupante situación financiera del Estado español ante las autoridades europeas. Baste para ello anotar unos datos clarificadores.

En primer lugar, la deuda pública local en contabilidad nacional es la única que cumple desde hace años la exigencia de la LOEPSF de situarse por debajo de un límite, en este caso, muy por debajo del tope del 3% del PIB que señala la ley, con más de 5.000 municipios sin deuda financiera. En segundo lugar, el equilibrio presupuestario o el superávit son el santo y seña del sector público local en términos agregados. En tercer lugar, el remanente de tesorería —en su mayor parte acumulado en depósitos bancarios— ha adquirido un volumen muy elevado, incluso excesivo, atendiendo a su coste de oportunidad, y a pesar de la flexibilización sobre su uso con motivo de la suspensión de las reglas fiscales entre 2020 y 2023. Y en cuarto lugar, sin negar los problemas de algunas EELL en concreto, las situaciones de riesgo financiero quedan acotadas a unos pocos municipios, sometidos en todo caso a la disciplina reforzada y a la estricta condicionalidad de sus respectivos planes de ajuste (Fernández Llera, 2024).

Por todo lo anterior, la limitada autonomía de las EELL las convierte una vez más en víctimas propiciatorias de la regulación del Estado sin el aval de los datos que justifiquen las estrictas medidas adoptadas, a lo que habría que añadir la deficiente técnica prevista para dar cumplimiento a este parámetro y que ya había sido advertida por el Consejo de Estado al contemplar su exigibilidad *ex ante*.

Para no concluir esta parte de manera en exceso complaciente, es preciso alertar —siguiendo varios informes de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal— que el gran riesgo a corto y medio plazo de las EELL se sitúa en la sostenibilidad de la deuda comercial (período medio de pago a proveedores) y en el cumplimiento del regla de gasto, sobre todo porque algunos desembolsos asociados a la pandemia de la COVID-19 y a la posterior recuperación acelerada tienen visos de consolidarse en los presupuestos futuros, por ejemplo, en el caso de algunos incrementos de plantillas y retribuciones, o algunos gastos derivados del mantenimiento de infraestructuras financiadas con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. A mayor abundamiento, las nuevas reglas fiscales europeas desde 2024 inciden en el control de gasto y su conexión con la sostenibilidad financiera, lo que pone el foco en un rediseño de la regla de gasto de la LOEPSF para adaptarla al modelo descentralizado español y, para el ámbito local, con posibilidad de hacer un régimen selectivo que discrimine entre situaciones muy diversas, siempre que ello sea factible por razón del tamaño de la entidad local.

Otros aspectos transversales que no deben obviarse en ninguna revisión futura del marco competencial de las EELL —además del multialudido mapa municipal— son los relativos al sempiterno impulso a la eficiencia del gasto, al cálculo del coste efectivo de los servicios, al refuerzo y la diversificación de objetivos del control —interno y externo— y, cómo no, a la revisión del sistema tributario y de transferencias a las EELL, pendiente desde hace demasiado tiempo<sup>(2)</sup>. Sin estas cuestiones sobre la mesa, el debate sobre más o menos competencias o sobre supuestas duplicidades es más teórico que real.

## **6. CONCLUSIÓN: LA REFORMA LAMPEDUSIANA DEL RÉGIMEN LOCAL**

Las distintas reformas del régimen local han ido encajando, en los últimos cuarenta años, contenidos que deben cohonestar no sólo con múltiple normativa de carácter sectorial, sino con la propia normativa sobre régimen local, y con la profusa jurisprudencia constitucional, como consecuencia de la acción tanto de las CCAA como de las EELL. No resulta fácil abordar la reforma de uno de los pilares de la organización territorial del Estado, con el reparto de poder que

(2) En esto último, seguimos considerando válido el informe de la Comisión de expertos sobre la revisión del modelo de financiación local (VV.AA., 2018).

conlleva y que necesitaría de un amplio consenso político en su planteamiento (Barrero Rodríguez, 2023).

En particular, la reforma de 2013 podría tildarse como una reforma inconclusa, por no haber abordado todos los temas pendientes, pero también como una reforma *lampedusiana*, por el supuesto cambio que no cambia casi nada. Serían muchas las posibilidades de titular una primera evaluación de la LRSAL, en su primera década de vigencia, pero ninguna del todo positiva. Las competencias municipales siguen siendo el eje sobre el que pivota la autonomía local, tal y como recordaba el Consejo de Estado en su dictamen al anteproyecto<sup>(3)</sup>: «la importancia que para la configuración de las EELL tiene la definición de las competencias de los municipios, trasunto de su autonomía y elemento caracterizador de su régimen jurídico».

No obstante, debe reconocerse el mayor éxito de la LRSAL en el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, bien es cierto que no por mérito exclusivo de esta ley, sino de la normativa europea en la materia (trasladada a la Constitución y a la LOEPSF) y, en particular, de la regla de gasto y de los sucesivos planes de pagos a proveedores. Las cifras de superávit presupuestario y la fuerte reducción del endeudamiento local avalan este aserto, pero la reforma pedía más, sobre todo en el aspecto competencial. Frente a la duplicidad y a los solapamientos competenciales (en sentido estricto y literal, muy pocos), habría que trabajar en la coordinación y en la colaboración de las distintas entidades en presencia, sobre todo, de dos factores. El primero, uno que ha sido objeto de un intento regulatorio y que quizás no llegue a ver la luz, como es el de la creación del estatuto de los municipios de menor población, con el que dar respuesta a las necesidades a los municipios de menos de 5.000 habitantes (la abrumadora mayoría del mapa local). El segundo, dotar a las EELL de un marco normativo que le permita adaptar su gestión a las necesidades que presenta el actual momento transformador y la flexibilidad que requiere actuar en el ámbito de la transición verde, la transformación digital y la resiliencia económica, social y territorial, a través de la cohesión.

En conclusión, y si nos centramos en el aspecto competencial, en palabras de Carbonell Porras (2023) «diez años después se comprueba que de poco ha servido el intento de clarificar las competencias locales y potenciar las diputaciones provinciales». En definitiva, podemos afirmar que la anunciada revolución competencial local no ha pasado de un simple alboroto callejero.

## Bibliografía

Barrero Rodríguez, C. (2023). «Presentación», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, 19, pp. 6-7.

---

(3) Dictamen 567/2013, de 26 de junio.

Carbonell Porras, E. (2023). «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 19, pp. 8-28.

De Diego Gómez, A. (2014). «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias». *Diario del derecho municipal*, Iustel.

Fernández Llera, R. (2024). «El sector público local en un renovado pacto interno de estabilidad», *Economistas*, 185, pp. 213-220.

Flores Domínguez, L. E. (2016). «La racionalización orgánica en el ámbito local en clave de revisión de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en Campos Acuña, M. C. (coord.). *El nuevo procedimiento administrativo local tras la Ley 39/2015*, Madrid, La Ley, pp. 671-702.

Lago Núñez, G. (2014). «¿Para qué se ha aprobado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local?», *Diario La Ley*, 8288.

Ortega Bernardo, J. J. (2012). «Alemania: reformas de la legislación de régimen local en el contexto de la crisis económica», en Cosculluela Montaner, L. y Medina Alcoz, L. *Crisis económica y reforma del régimen local*. Cizur Menor. Civitas.

VV.AA. (2018). *Reforma de la financiación territorial: informes de las comisiones de expertos de 2017*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.



## CAPÍTULO II

### COMPETENCIAS Y GASTO MUNICIPAL: UNA ESPECIAL REFERENCIA AL GASTO NO OBLIGATORIO

Maite Vilalta Ferrer

*Universitat de Barcelona & Institut Economia de Barcelona*

1. INTRODUCCIÓN
  2. UN BREVE REPASO AL MARCO LEGAL QUE REGULA LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES
  3. ¿CUÁNTO Y EN QUÉ GASTAN LAO MUNICIPIOS ESPAÑOLES?
    - 3.1. El peso del gasto local
    - 3.2. El destino funcional del gasto municipal
    - 3.3. Gasto municipal y el tamaño de los municipios
  4. EL GASTO MUNICIPAL: OBLIGATORIEDAD Y DISCRECIONALIDAD
  5. CONSIDERACIONES FINALES
- BIBLIOGRAFÍA



Maite VILALTA FERRER es doctora en Economía y profesora Titular del Departamento de Economía de la Universitat de Barcelona (UB). Imparte su docencia en la Facultad de Economía y Empresa de la UB, y en el Máster Internuniversitario de Gestión Pública (UAB-UB-UPF). Es autora de varios estudios sobre el federalismo fiscal y la problemática de las haciendas autonómicas y locales. Profesora visitante de McGill University (Montreal, Canadá, 2013). Es directora del Máster en Hacienda Autonómica y Local (UB), y miembro del Instituto de Economía de Barcelona. Ha sido Vicerrectora de Igualdad y Acción Social y Secretaria General de la UB.

## **1. INTRODUCCIÓN**

En este trabajo, después de un breve repaso al marco legal que determina el ámbito competencial de los municipios españoles, se analiza el comportamiento del gasto realizado por sus ayuntamientos. El principal objetivo es comprobar qué están haciendo, a día de hoy, nuestros municipios, qué necesidades de la ciudadanía están atendiendo, y si todo ello responde a las responsabilidades competenciales que les han sido asignadas. Concretamente, se trata de comprobar cuánto gastan los municipios españoles y en qué gastan. Al mismo tiempo se pone de manifiesto la existencia de distintos comportamientos en función de su tamaño y la posible prestación de servicios municipales más allá del carácter obligatorio de los mismos.

Para abordar todo ello, el trabajo se ha estructurado en cinco apartados incluida esta introducción (apartado 1). En el apartado 2 se describe el marco legal que regula las competencias municipales. En el apartado 3, se analiza el presupuesto de gastos de los municipios españoles, analizando el peso del gasto municipal, su destino y las principales diferencias según el tamaño poblacional. El apartado 4, se destina a la descripción del gasto no obligatorio de los municipios. Y finalmente, en el apartado 5, se enumeran, a título de conclusión, unas consideraciones finales.

## **2. UN BREVE REPASO AL MARCO LEGAL QUE REGULA LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES**

El marco competencial de los municipios españoles está definido en la Ley 7/85 de 2 abril, Reguladora del Régimen Local. Concretamente, en los artículos del 25 al 28, el contenido de los cuales se puede describir del modo siguiente:

El artículo 25 menciona las materias que serán ejercidas por los municipios, en los términos que establezca la legislación del Estado y de las Comunidades

Autónomas (CCAA). Se establece que el municipio puede promover toda clase de actividades y prestar todos aquellos servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus ciudadanos; y se determina que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en un conjunto de materias que enumera de forma explícita<sup>(1)</sup>.

El artículo 26 delimita la obligatoriedad de los servicios que deberán llevar a cabo los municipios y se establece que, solos o asociados, deben prestar un conjunto de servicios que varía según su tamaño. Concretamente, el grado de obligatoriedad de los servicios que deben prestar los municipios varía según si éstos tienen menos de 5.000 habitantes, entre 5.001 y 20.000 habitantes, entre 20.001 y 50.000 habitantes, y más de 50.001.

El artículo 27 contempla la posibilidad de que el Estado y las CCAA deleguen competencias a los municipios. Se prevé que puedan solicitar a su Comunidad Autónoma la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan, cuando ello les resulte de imposible o de muy difícil cumplimiento. También se establece que las CCAA puedan cooperar con las Diputaciones para garantizar la realización de los servicios atribuidos a los municipios. Asimismo, las Diputaciones pueden cooperar con los entes comarcales en el marco establecido por la legislación autonómica.

Finalmente, el artículo 28 contempla la posibilidad de que los municipios realicen 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.

Posteriormente, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, estableció que el municipio ejerciera «competencias propias» en un conjunto de materias. Los cambios más sustanciales que introduce la Ley de 2013 son los siguientes:

- 
- (1) Concretamente las competencias a las cuáles se refiere este artículo son: 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 inserción 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.

• Tal como acabamos de mencionar, la Ley 7/1985 establecía que: i) los municipios pudieran solicitar a su Comunidad Autónoma la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondían cuando esto les resultara de imposible o de muy difícil cumplimiento; ii) las CCAA pudieran cooperar con las Diputaciones para garantizar la realización de los servicios atribuidos a los municipios; iii) las Diputaciones pudieran cooperar con los entes comarcales en el marco establecido por la legislación autonómica. A partir de la Ley 27/2013 estos tres puntos se eliminan, y se establece que en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes sea la Diputación o entidad equivalente la que coordine, ya sea a través de la prestación directa o mediante consorcios, mancomunidades u otras fórmulas de gestión compartida, los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías urbanas y alumbrado público. Y al mismo tiempo, se determina que la Diputación o entidad equivalente debe repercutir a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Además, si estos servicios están financiados por tasas, los recursos procedentes de dichas tasas corresponderán a la Diputación o entidad equivalente

• La Ley de 1985 también preveía la posibilidad de que el Estado y las CCAA deleguen competencias en los municipios. Concretamente, se contempla la posibilidad de que los municipios realicen actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas, y en particular, las relativas a: educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. Pues bien, este artículo queda eliminado por la Ley 27/2013.

Teniendo en cuenta las modificaciones que ha supuesto esta Ley respecto a la anterior, la Tabla 1 muestra, de forma esquemática, la relación de servicios obligatorios que deben ser prestados por los municipios según pertenezcan a un determinado intervalo de población.

Tabla 1. Servicios que deben prestar los municipios según su tamaño

Servicios que deben prestar todos los municipios	Alumbrado público
	Cementerio
	Recogida de residuos
	Limpieza viaria
	Abastecimiento domiciliario de agua potable
	Alcantarillado

	Acceso núcleos de población
	Pavimentación de las vías públicas
	Control de alimentos y bebidas <sup>1</sup>
Servicios que deben prestar los municipios de más de 5.000 habitantes	<b><i>Además de los servicios citados anteriormente,</i></b>
	Parques públicos
	Biblioteca pública
	Mercados <sup>1</sup>
	Tratamiento de residuos
Servicios que deben prestar los municipios de más de 20.000 habitantes	<b><i>Además de los servicios citados anteriormente,</i></b>
	Protección civil
	Evaluación e información de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social <sup>2</sup>
	Prevención y extinción de incendios
	Instalaciones deportivas de uso público
Servicios que deben prestarlos municipios de más de 50.000 habitantes	<b><i>Además de los servicios citados anteriormente,</i></b>
	Transporte urbano de viajeros
	Protección del medio ambiente

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo 26 de la Ley 7/1985 y la Ley 27/2013.

(1) Servicios que han dejado de ser obligatorios a partir de la Ley 27/2013;

(2) Se limita las competencias en materia de servicios sociales respecto a la ley anterior.

Del contenido de esta normativa se desprende que el marco competencial de los municipios presenta una cierta complejidad. Ello es así puesto que, por un lado, tal y como está regulado, un ayuntamiento puede acabar prestando, si lo cree conveniente y si las demandas de sus ciudadanos así lo propician, más servicios de los que la propia ley determina como obligatorios. Se trata de un marco competencial abierto. Puede ser muy amplio, si el municipio así lo decide, o restringido si decide no prestar determinados servicios que no le son, legalmente, obligatorios. Ello introduce una cierta heterogeneidad en cuanto a lo que acaban prestando los distintos ayuntamientos. Ello no debería, en principio, suponer ningún problema si el modelo de financiación local lo tuviera en cuenta, y se adaptara a esta posible apertura del marco competencial. Y, por otro lado, también supone una cierta complejidad el hecho que se trate de un marco competencial en movimiento, debido a las modificaciones que ha ido sufriendo

a lo largo del tiempo; modificaciones debidas a que tanto el gobierno central como los gobiernos autonómicos, han ido aprobando normativas legales, que han supuesto mayores obligaciones competenciales para los municipios. Ello ha provocado que, por ejemplo, la prestación de un determinado servicio que no era obligatorio hace un tiempo, haya pasado a serlo dado ya que así lo ha determinado una nueva normativa sectorial. Además, si esta normativa es autonómica ello añade aún más complejidad y heterogeneidad al marco competencial de los municipios. Así es, la prestación de un servicio puede ser solo obligatorio para los municipios de una determinada comunidad autónoma y no para el resto. Ello tampoco debería ser ningún problema si el modelo de financiación local también lo previera.

### **3. ¿CUÁNTO Y EN QUÉ GASTAN LAO MUNICIPIOS ESPAÑOLES?**

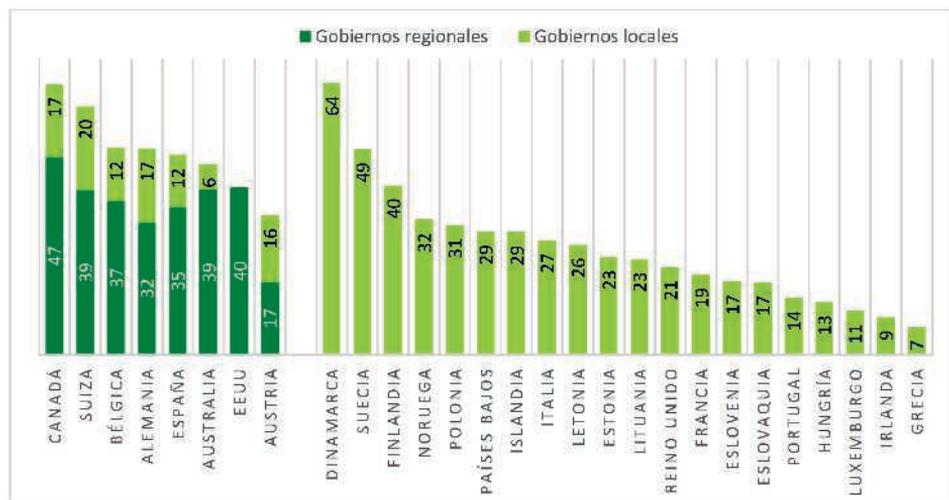
#### **3.1. El peso del gasto local**

Actualmente, en España, el gasto realizado por los gobiernos locales supone alrededor del 12% del total del gasto público. Este porcentaje no es demasiado distinto del 10% que se daba hace más de 40 años cuando se inició el proceso de configuración del actual estado autonómico. El proceso de descentralización en España se ha producido, fundamentalmente, en una única dirección, del gobierno central a los gobiernos autonómicos que actualmente están realizando alrededor del 36% del total del total del gasto público.

Si se compara esta distribución del gasto público entre los tres niveles de gobierno (central, autonómico y local) con la que se da en otros estados donde también existen tres niveles de gobierno (estados federales como Canadá, Suiza, Bélgica, Alemania, Australia, EEUU y Austria), se observa que el peso correspondiente a los gobiernos locales es, en España, inferior a la media de dichos países, que se situaría en un 14% (o en un 16% si se excluyera del cómputo a Australia, dónde el peso de los gobiernos locales es significativamente muy reducido, tan solo cerca del 6%), tal como puede apreciarse en el gráfico 1. En Suiza este peso alcanza casi un 20% y en Alemania y Canadá se sitúa un poco por encima del 17%. La situación de Bélgica sería la más parecida a la del Estado español, aunque ligeramente más descentralizado.

El peso del gasto público realizado por los gobiernos locales de los países nórdicos es el más elevado de entre los países de la OCDE, tal como también muestra el Gráfico 1. En Dinamarca, por ejemplo, los gobiernos locales realizan más del 64% del total de gasto público. Se da, por tanto, un nivel de descentralización del gasto muy similar al de Canadá.

Gráfico 1. Gasto público de los gobiernos subcentrales. % sobre el total. 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691>.

Estos datos permiten afirmar, en primer lugar, que el peso del gasto realizado por los gobiernos locales en relación al total del gasto público casi no ha variado en España a lo largo de los últimos 40 años; y, en segundo lugar, que este peso es más bajo que la media de un conjunto de países federales que, al igual que el nuestro, tienen distribuida la prestación de servicios públicos en tres niveles de gobierno y que, por tanto, pueden ser tomados de referencia.

El Gráfico 2 muestra la evolución del gasto realizado por el conjunto de los ayuntamientos españoles a lo largo de los últimos 20 años. Observando los datos, se pueden distinguir las tres siguientes fases:

a) Durante los primeros años del siglo XXI, se observa una clara tendencia al aumento del gasto municipal por habitante. Así es, entre los años 2001 y 2009 el gasto por habitante crece a una tasa anual de variación acumulada del 7,2%. En 2009 los ayuntamientos gastaron una media por habitante de casi 1.300 euros, siendo ésta la cifra más alta de todo el período.

b) A partir del 2009 hasta el 2013 el gasto municipal por habitante disminuye; lo hace a una tasa de variación acumulada del -8,5%. En 2013 los ayuntamientos gastaron una media por habitante de 906,49 euros (una cifra similar a la de 9 años antes, el 2004).

c) A partir del 2014 se observa una cierta recuperación del gasto municipal por habitante, es decir, una leve tendencia creciente, aunque con

algunas recaídas en 2016 y en 2020. Durante este último período (2013-2022), el gasto municipal por habitante ha crecido a una tasa anual acumulada del 3,7%. Lo cierto es que en 2022 aún no se ha alcanzado el nivel de gasto por habitante existente en 2009 (33,50 euros por habitante menos que entonces).

Gráfico 2. Evolución del gasto de los municipios españoles. € habitante. 2001-2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda e INE.

### 3.2. El destino funcional del gasto municipal

El Gráfico 3 muestra el destino funcional del gasto realizado por los municipios españoles el año 2022. Según el volumen de gasto por habitante realizado se pueden clasificar las funciones de la siguiente manera:

a) Existe un primer grupo de funciones de gasto al que los municipios les destinan más de 100 euros por habitante de media. Se trata de, en primer lugar, del bienestar comunitario. Dentro de esta función se encuentran servicios como los de saneamiento, abastecimiento y distribución de aguas; recogida, eliminación y tratamiento de residuos; limpieza viaria; cementerios y servicios funerarios; alumbrado público. El año 2022 los ayuntamientos destinaron una media de 186,66 euros por habitante a la prestación de todos estos servicios, que suponen un 14,8% del total del gasto municipal.

Al bienestar comunitario, le siguen las siguientes funciones: los servicios de carácter general (160,22 euros que suponen un 12,7% del total de gasto

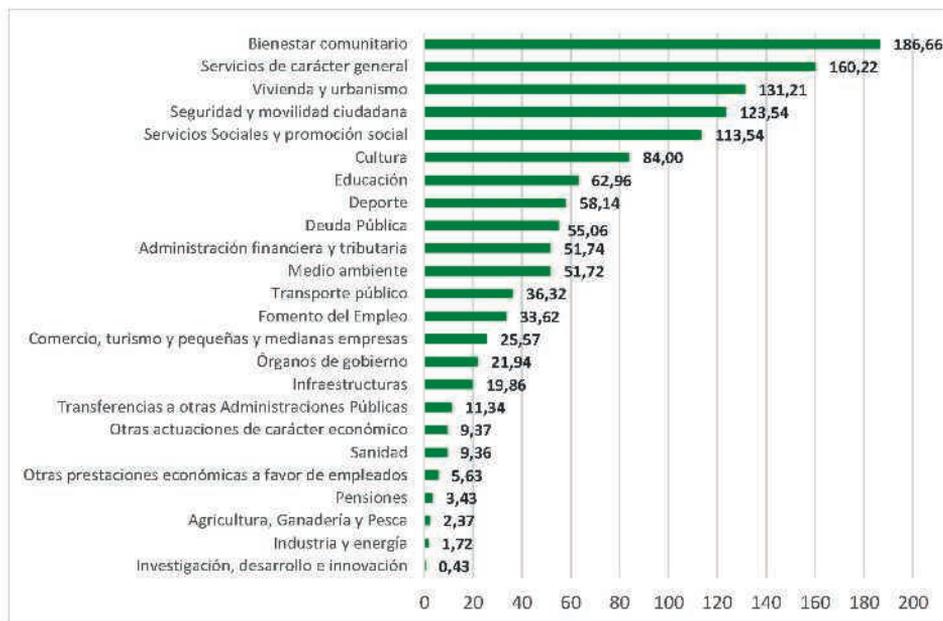
municipal); la vivienda y urbanismo (131,21 euros por habitante; un 10,4% del total de gasto); la seguridad y movilidad ciudadana (123,54 euros por habitante; un 9,8% del total de gasto); y los servicios sociales y promoción social (113,54 euros por habitante; un 9,0% del total). Estas 5 funciones de gasto representan el 56,8% del total de gasto municipal.

b) Hay un segundo grupo, formado por 6 funciones, a las que los municipios les destinan una media de entre 50 y 100 euros per cápita. Se trata de cultura (84,00 euros por habitante); educación (62,96 euros por habitante); deporte (58,14 euros por habitante); deuda pública (55,06 euros por habitante); administración financiera y tributaria (51,74 euros por habitante); y medio ambiente (51,72 euros por habitante). Estas 6 funciones representan el 28,9% del total del gasto municipal.

c) El tercer grupo de funciones está integrado por otras 6 funciones a las que los municipios les destinan una media de entre 10 y 50 euros por habitante. Se trata de: transporte público (36,32 euros por habitante); fomento del empleo (33,62 euros por habitante); comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas (25,57 euros por habitante); órganos de gobierno (21,94 euros por habitante); infraestructuras (19,86 euros por habitante); transferencias a otras administraciones públicas (11,34 euros por habitante). El gasto municipal destinado a estas funciones representa el 11,8% del total.

d) Finalmente, existen otras 7 de funciones cuyo gasto por habitante es de menos de 10 euros. Entre estas se encuentra, por ejemplo, la sanidad (9,36 euros por habitante), la agricultura, ganadería y pesca (2,37 euros por habitante), o la industria y energía (1,72 euros por habitante). Estas funciones representan el 2,6% del gasto municipal.

Gráfico 3. Destino del gasto de los municipios españoles. € habitante. Liquidación 2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda e INE.

La Tabla 2 muestra, de forma esquemática, la clasificación de las distintas funciones de gasto municipal que acabamos de señalar.

Tabla 2. Clasificación de las funciones de gasto de los municipios españoles según el volumen de gasto por habitante

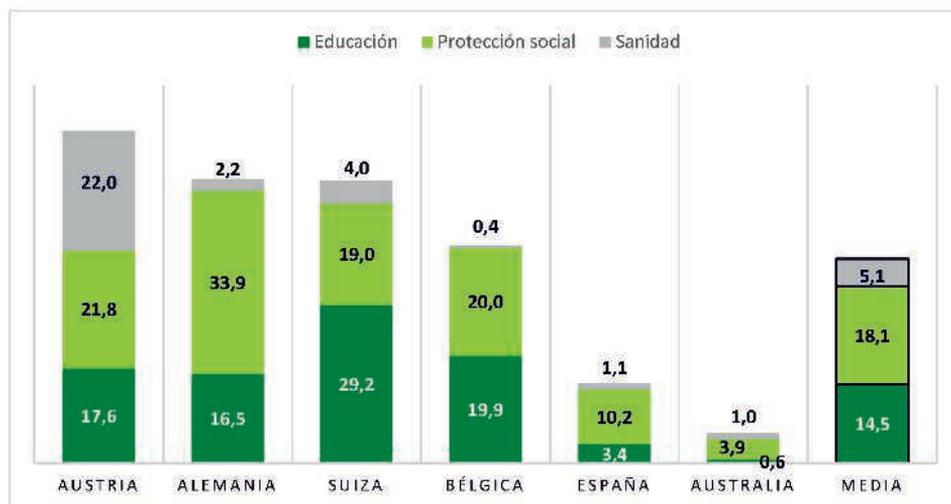
Más de 100€ (57% total gasto)	Entre 50€ y 100€ (29% total gasto)	Entre 10€ y 50€ (12% total gasto)	Menos de 10€ (3% total gasto)
1. Bienestar comunitario.	1. Cultura.	1. Transporte público.	1. Sanidad.
2. Servicios de carácter general.	2. Educación	2. Fomento del empleo.	2. Agricultura, ganadería y pesca.
3. Vivienda y urbanismo.	3. Deporte.	3. Comercio turismo, y pequeñas y medianas empresas.	3. Industria y energía

<b>Más de 100€ (57% total gasto)</b>	<b>Entre 50€ y 100€ (29% total gasto)</b>	<b>Entre 10€ y 50€ (12% total gasto)</b>	<b>Menos de 10€ (3% total gasto)</b>
4. Seguridad y movilidad ciudadana.	4. Deuda.	4. Órganos de gobierno.	4. Otras actuaciones de carácter económico.
5. Servicios sociales y promoción social.	5. Administración financiera y tributaria.	5. Infraestructuras.	5. Pensiones.
	6. Medio ambiente.	6. Transferencias a otras adm. públicas.	6. Investigación, desarrollo e innovación.

Fuente: Elaboración propia.

A la vista de estos datos, se puede afirmar que los ayuntamientos españoles destinan un porcentaje importante de su gasto a la prestación de servicios llamados «típicamente locales». Y, a diferencia de lo que ocurre en los gobiernos locales de países federales, en dónde además de estos servicios están también implicados en la prestación de servicios esenciales del estado de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), los ayuntamientos españoles destinan a estos servicios un porcentaje de gasto relativamente bajo. Tal como muestra el Gráfico 4, en países como Alemania, Austria y Suiza los gobiernos locales destinan más de la mitad de su gasto en educación, sanidad y servicios sociales. Este porcentaje es tan solo de alrededor del 14% en España. Los gobiernos locales españoles destinan un 3,4% de su gasto a la educación, mientras que, por ejemplo, en Suiza, este porcentaje es del 29,2%; y destinan un 10,2% a la protección social, mientras que este porcentaje es, por ejemplo, en Alemania, del 33,9%. A excepción de Austria, el peso del gasto local en sanidad es cuantitativamente reducido en todos estos países analizados.

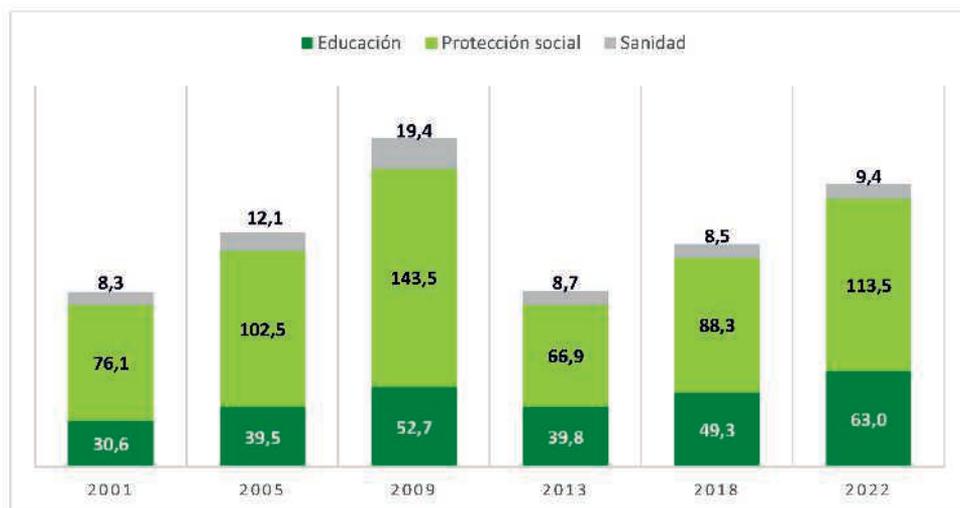
Gráfico 4. Gasto de los gobiernos locales de distintos países en servicios esenciales del estado de bienestar (educación, protección social y sanidad). % sobre el total de gasto local. 2020.



Fuente: Elaboración propia a partir de OCDE. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691>. Nota: no se dispone de datos de Canadá, y los de EEUU no aparecen desglosados los gastos correspondientes a los gobiernos estatales y locales. Elaboración propia a partir de OCDE. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=72691>.

Además, si se observa el comportamiento del gasto de los municipios españoles en estos servicios esenciales del estado de bienestar a lo largo del tiempo, se puede ver claramente el impacto que tuvo la crisis económica, tal como muestra el Gráfico 5. El año 2001 el gasto municipal realizado en estos tres servicios fue de 115,03 euros por habitante, cifra que fue aumentado hasta llegar a los 215,62 euros por habitante en 2009; en 2013 fue de 100 euros por habitante menos (115,48 euros por habitante), siendo una cifra casi idéntica a la del 2001. Los últimos datos, correspondientes al 2022 muestran una cierta recuperación (185,86 euros por habitante).

Gráfico 5. Gasto de los gobiernos locales españoles en servicios esenciales del estado de bienestar (educación, protección social y sanidad). € habitante.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda e INE.

El Gráfico 6 muestra que cuando el gasto total de los municipios crece, el gasto que éstos destinan a los servicios esenciales del estado de bienestar crece a una tasa de variación superior. Así es, por ejemplo, durante los años 2018 y 2022, el gasto municipal total creció a una tasa de variación acumulada del 3,9%, mientras que el gasto municipal en servicios esenciales del estado de bienestar lo hizo a una tasa del 6,2%. En cambio, cuando el gasto municipal total disminuye, el gasto en estos servicios también, y lo hace a una tasa superior. Es lo que ocurrió entre los años 2009 y 2013. Mientras que el gasto total disminuyó a una tasa de variación acumulada del -8,5%, el gasto en servicios esenciales del estado de bienestar, lo hizo a una tasa del -14,5%. Ello viene a indicar que cuando las cosas van bien, los ayuntamientos deciden gastar en este tipo de servicios, mientras que cuando las cosas van mal, los recortes del gasto en este tipo de servicios son evidentes.

Gráfico 6. Tasa anual de variación acumulada del gasto total y en servicios esenciales estado del bienestar (educación, protección social y sanidad) de los municipios españoles. %.

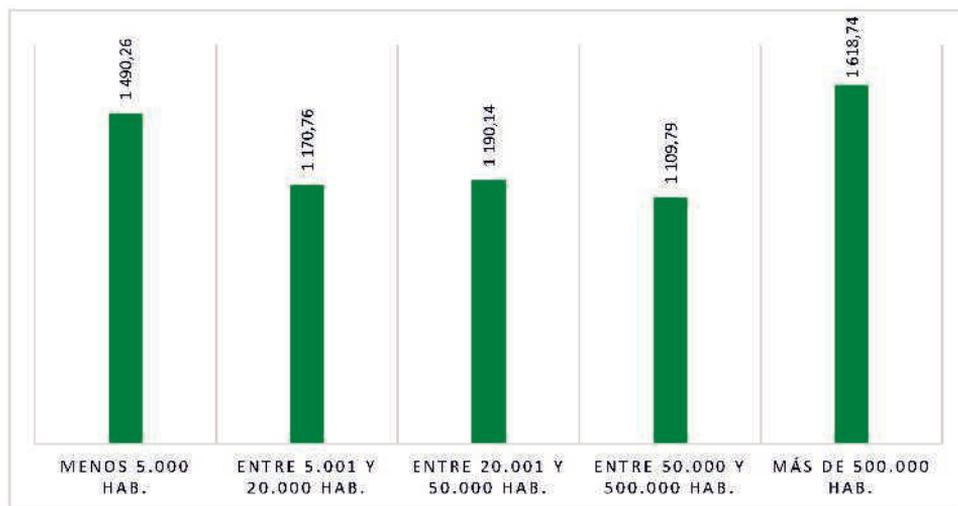


Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda e INE.

### 3.3. Gasto municipal y el tamaño de los municipios

El análisis del gasto realizado por los municipios españoles según su tamaño, pone de manifiesto algunas diferencias significativas. En primer lugar, el Gráfico 7 muestra que el volumen de gasto total por habitante varía según el volumen de población. Son los mayores de 500.000 habitantes y los menores de 5.000, los que más gasto por habitante realizan (1.618,74 euros y 1.490,26 euros, respectivamente; un 28% y un 18% por encima de la media). El resto de municipios presenta un volumen de gasto por habitante por debajo de la media, siendo el menor el correspondiente a los municipios de entre 50.000 y 500.000 habitantes (un 12% por debajo)

Gráfico 7. Gasto total de los municipios españoles según tamaño. € habitante. Liquidación 2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio Hacienda e INE.

Las diferencias se encuentran también en el destino del gasto, tal como muestra el Gráfico 8. Las más significativas son las siguientes:

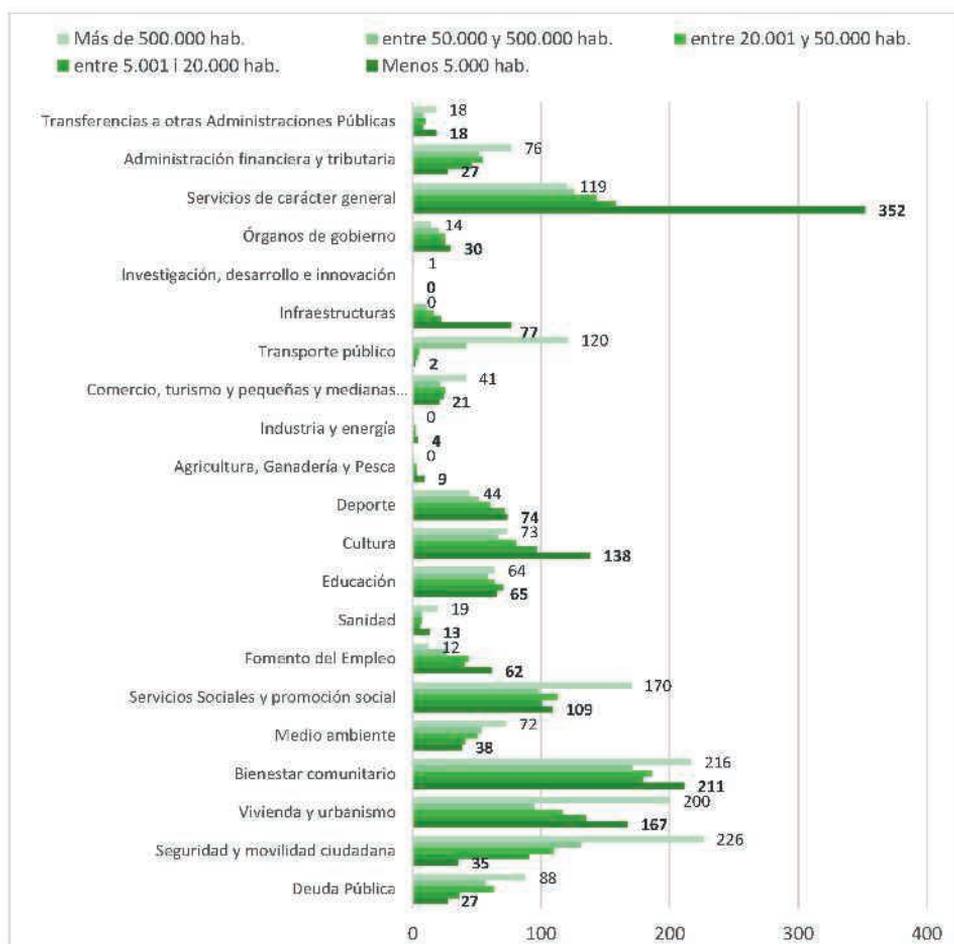
- Destaca el gasto por habitante realizado por los municipios de menos de 5.000 habitantes en servicios de carácter general (351,96 euros por habitante). Se trata de 232,55 euros por habitante más que los que destinan a esta función los municipios de mayor tamaño.
- El gasto por habitante destinado a funciones como la cultura y el deporte disminuye, claramente, a medida que aumenta la población del municipio. Por ejemplo, mientras que los municipios de menos de 5.000 habitantes destinan a la cultura 138,11 euros por habitante, los de más de 500.000 habitantes le destinan 73,20 euros per cápita.
- En cambio, el gasto por habitante destinado a la seguridad y movilidad ciudadana aumenta de manera significativa a medida que aumenta el tamaño de la población. Mientras que los municipios de menos de 5.000 habitantes le destinan 35,36 euros por habitante, los de más de 500.000 habitantes le destinan 225,90 euros per cápita.
- Las cifras más elevadas de gasto por habitante en bienestar comunitario y vivienda y urbanismo corresponden a los municipios de mayor tamaño, seguidos de los de menor tamaño. Por ejemplo, los municipios de 500.000 habitantes destinan al bienestar comunitario 216,40 euros por habitante, cifra

muy similar a la que le destinan los municipios de menos de 5.000 habitantes (211,18 euros por habitante). En cambio, el resto de los municipios destinan a esta función un volumen de gasto por habitante por debajo de la media. Se trata de un comportamiento muy similar al que se observa en el caso de la vivienda y urbanismo. Cabe tener en cuenta que se trata de funciones el ejercicio de las cuales implica una cierta actividad inversora.

- Se puede afirmar que el gasto por habitante realizado en educación y sanidad no presenta diferencias muy significativas según el tamaño de los municipios. En el caso de la educación la diferencia es de 11,99 euros por habitante entre los que más gastan (son los de entre 5.000 y 20.000 habitantes) y los que menos (son los de entre 50.000 y 500.000 habitantes), y la diferencia es de 13,73 euros per cápita en el caso de la sanidad (siendo los que más gastan los municipios de más de 500.000 habitantes, y los que menos los de entre 5.000 y 20.000 habitantes).

- En cambio, en servicios sociales y promoción social se observa una diferencia de 71,61 euros por habitante entre los que más gastan (los municipios de más de 500.000 habitantes) y los que menos (los de entre 50.000 y 500.000 habitantes).

Gráfico 8. Destino del gasto de los municipios españoles según tamaño. € habitante. Liquidación 2022.



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio de Hacienda.

Estos datos reflejan, por tanto, la existencia de comportamientos distintos, según el tamaño de la población, tanto en relación al volumen global del gasto municipal, como en relación a su destino. En algunos casos las diferencias son destacables. Ello pone de manifiesto la heterogeneidad en la prestación de los servicios y, por tanto, en las necesidades de gasto de los diferentes municipios. La cuestión es comprobar si esta heterogeneidad está bien atendida por el lado del ingreso. Es decir, si el modelo de financiación de los municipios tiene en cuenta las distintas realidades existentes en función del tamaño municipal.

#### 4. EL GASTO MUNICIPAL: OBLIGATORIEDAD Y DISCRECIONALIDAD

Tal como se ha indicado anteriormente, la normativa establece una diferenciación en el grado de obligatoriedad de los servicios que deben prestar los municipios según su tamaño. Lo que deben prestar obligatoriamente unos ayuntamientos, para otros no constituye una obligatoriedad. Y además de los servicios obligatorios, que varían en función del tamaño de los municipios, la normativa abre la posibilidad, de que los municipios presten todos aquellos servicios que se consideren necesarios para satisfacer las demandas de su ciudadanía. Todo ello explica que el gasto municipal pueda clasificarse en obligatorio y no obligatorio.

El análisis del gasto no obligatorio de los municipios constituyó el objeto de estudio de diversos trabajos<sup>(2)</sup>, durante los años 2001 a 2011, que permitieron poner de manifiesto que los municipios estaban asumiendo la prestación de servicios más allá de los que la ley determina como obligatorios. Se pudo constatar, por tanto, que los ayuntamientos estaban dando respuesta a demandas de los ciudadanos que, o bien no estaban satisfechas por otros niveles de la administración, o bien lo estaban siendo de forma insuficiente. No solo se pudo identificar cuáles eran los servicios no obligatorios prestados por los distintos municipios según su tamaño, sino que también se avanzó en el análisis de las fuentes de financiación de este gasto. Ello permitió constatar que, si bien en algunos casos, los ayuntamientos estaban recibiendo transferencias procedentes de las otras administraciones para financiar este gasto no obligatorio (sobre todo de los gobiernos autonómicos y de las Diputaciones provinciales), éstas eran claramente insuficientes para cubrir su totalidad.

Los datos más relevantes que se obtuvieron en el último de aquellos estudios fueron los siguientes<sup>(3)</sup>: i) El conjunto de municipios españoles liquidaron, durante el período 2003-2007, un volumen anual de gasto no obligatorio de una media de 259,67 euros por habitante, que suponía el 25,8% del total de gasto; ii) El principal destino de este gasto se concentró en cuatro funciones: la seguridad y protección civil, la cultura, la promoción social y otros servicios comunitarios y sociales; iii) Los municipios de menos de 5.000 habitantes fueron los que realizaron un mayor volumen de gasto no obligatorio por habitante (un 25% por encima de la media), y para ellos supuso un 30,9% del total de gasto; iv) Dentro de las CCAA de régimen común, los municipios que realizaron un gasto no obligatorio por habitante más elevado, fueron los de Madrid (308,35 euros por habitante), seguidos por los de Cataluña (298,75 euros), Castilla La Mancha (277,60 euros) y Baleares (275,09 euros); mientras que los que realizaron un menor volumen de gasto no obligatorio por habitante fueron los de Galicia

(2) Mas, Vilalta (2001, 2003, 2004); Mas, Salinas, Vilalta (2011).

(3) Véase Mas, Vilalta (2011), pp. 31-48.

(162,32 euros por habitante), Cantabria (206,81 euros), Aragón (216,16 euros) y Asturias (224,36 euros); v) Los municipios de las CCAA de régimen foral realizaron un volumen de gasto no obligatorio por habitante más elevado que la media de los de régimen común. Concretamente de 377,56 euros por habitante los de Navarra (un 46% por encima la media) y de 361,83 euros los del País Vasco (un 39% por encima la media); vi) Los municipios españoles liquidaron durante el período 2004-2007 un volumen anual de gasto supletorio de 115,05 euros por habitante, que supuso el 11,4% del total de gasto liquidado y un 44,4% del gasto no obligatorio del período. El destino de este gasto fue la seguridad y protección civil (supuso el 66,8% del gasto supletorio), la promoción social (supuso el 26,9%) y la sanidad (supuso el 6,3%); vii) Los municipios que realizaron un volumen por habitante de gasto supletorio más elevado fueron los de más de 50.000 habitantes (un 18% por encima de la media), y los que realizaron un gasto supletorio por habitante menor, fueron los de menos de 5.000 habitantes (un 51% por debajo de la media). Para los primeros, el gasto supletorio supuso el 13,4% de su total de gasto, mientras que, para los segundos, este porcentaje supuso un 5,6%.

No cabe duda que sería interesante disponer de datos más actualizados sobre el comportamiento del gasto municipal no obligatorio. Desde entonces se han sucedido una serie de acontecimientos, nada menospreciables, que podrían haber alterado los resultados que acabamos de describir: la crisis económica que se inició precisamente en 2007 con los consiguientes recortes de gasto que se llevaron a cabo; la pandemia de la COVID 19 (Vilalta, 2021); la crisis provocada por la guerra de Ucrania que ha supuesto un claro encarecimiento del precio de los suministros al que deben hacer frente los ayuntamientos; cambios normativos que han afectado el margen de obligatoriedad de algunos servicios municipales, así como el comportamiento de algunos ingresos como, por ejemplo, los procedentes del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Solo a título de ejemplo podemos citar los resultados de un estudio reciente (Vilalta (dir), et al, 2023) realizado con una muestra representativa de los municipios de la provincia de Barcelona (134 municipios que representan el 43% del total), con datos de las liquidaciones del 2019. El principal objetivo del estudio es el de analizar el gasto realizado por los municipios y los consejos comarcales de la provincia de Barcelona en tres ámbitos sectoriales: el de las guarderías, la vivienda<sup>(4)</sup>, y los servicios sociales<sup>(5)</sup>; y al mismo tiempo, identificar las fuentes

---

(4) El gasto en vivienda incluye los siguientes programas: la elaboración y aprobación de los planes locales de vivienda; las oficinas municipales de vivienda; la promoción de vivienda protegida y asequible; la rehabilitación de viviendas y actuaciones en áreas de rehabilitación y conservación; las prestaciones dinerarias o de alojamiento en los supuestos de emergencia residencial.

(5) El gasto en servicios sociales incluyen los siguientes programas: Servicios sociales básicos (atención social, atención domiciliaria, residenciales de estancia limitada, comedor social,

de financiación utilizadas para cubrir dicho gasto averiguando, en cada caso, si se habían establecido compromisos financieros por parte de otras administraciones, fundamentalmente, con la Generalitat de Cataluña y, en caso afirmativo, comprobar el grado de cumplimiento.

El estudio parte, precisamente, de un análisis jurídico del grado de obligatoriedad de los municipios en relación a los servicios mencionados y los compromisos establecidos, en muchos casos, a través de convenios con otras administraciones. Los principales resultados del mismo son los siguientes:

a) En el ejercicio 2019, el conjunto de municipios de la provincia de Barcelona destinó a las guarderías una media de 32,91 euros por habitante (supone el 3,2% del total de gasto), una media de 18,31 euros por habitante a la vivienda (supone un 1,8% del total de gasto), y una media de 66,20 euros por habitante a los servicios sociales (supone un 6,4% del total), tal como muestra la tabla 3. Ello indica que se destinó el 11,4% del gasto municipal a la prestación de estos 3 servicios (una media de 117,42 euros por habitante).

b) El grado de cobertura de este gasto a través de fuentes de financiación específica es del 46,0% en el caso de las guarderías, del 28,8% en el caso de la vivienda, y del 47,3% en el caso de los servicios sociales, tal como muestra la misma Tabla 3. Ello permite afirmar que el resto, siendo en todos los casos más de la mitad, se cubre a través de recursos incondicionados (impuestos y subvenciones incondicionadas).

Tabla 3. Gasto realizado por los municipios de la provincia de Barcelona en guarderías, vivienda y servicios sociales. € habitante. Liquidación 2019

	<b>Guarderías</b>	<b>Vivienda</b>	<b>Servicios sociales</b>	<b>Total</b>
Gasto realizado	32,91	18,31	66,2	117,42
% s/ total gasto municipal	3,2%	1,8%	6,4%	11,4%
Ingresos «específicos» obtenidos	15,15	5,28	31,31	51,74

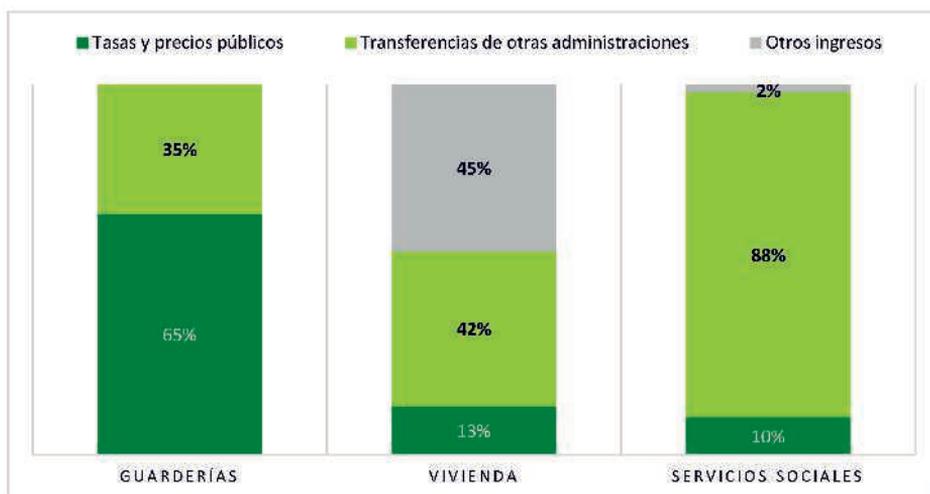
asesoramiento técnico de atención social, intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes y de apoyo a los servicios sociales básicos de la «cartera de servicios sociales»); Servicios sociales especializados (servicios dirigidos a la infancia, adolescencia y juventud; a personas con dependencia, con discapacidad, con problemática social derivada de enfermedad mental, con drogodependencias; a personas afectadas por el VIH/sida; a personas cuidadoras —familiares y otras personas cuidadoras no profesionales—; a familias con problemática social y con riesgo de exclusión; a personas que sufren violencia machista; y los servicios de soporte a los servicios sociales especializados; y otros servicios sociales no incluidos en los anteriores, como por ejemplo, los servicios destinados a la promoción de la igualdad de género o servicios experimentales.

	Guarderías	Vivienda	Servicios sociales	Total
Grado de cobertura del gasto realizado	46,0%	28,8%	47,3%	44,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (dir.) et al, 2023.

c) La procedencia de los recursos que se obtienen específicamente para financiar el gasto en estos tres servicios es distinta en cada caso, tal como muestra el Gráfico 9. En el caso de las guarderías, el 65% proceden de los precios públicos pagados por las familias que utilizan este servicio, y el 35% restante procede de transferencias de otras administraciones; en el caso de la vivienda, el 45% de los recursos se obtienen a través de fuentes clasificadas como «otros ingresos» que contiene, fundamentalmente, el endeudamiento, el 42% procede de transferencias de otras administraciones, y el 13% de tasas y precios públicos; en el caso de los servicios sociales, los recursos proceden, básicamente, de las transferencias de otras administraciones (suponen el 88%), mientras que las tasas y precios públicos aportan el 10%.

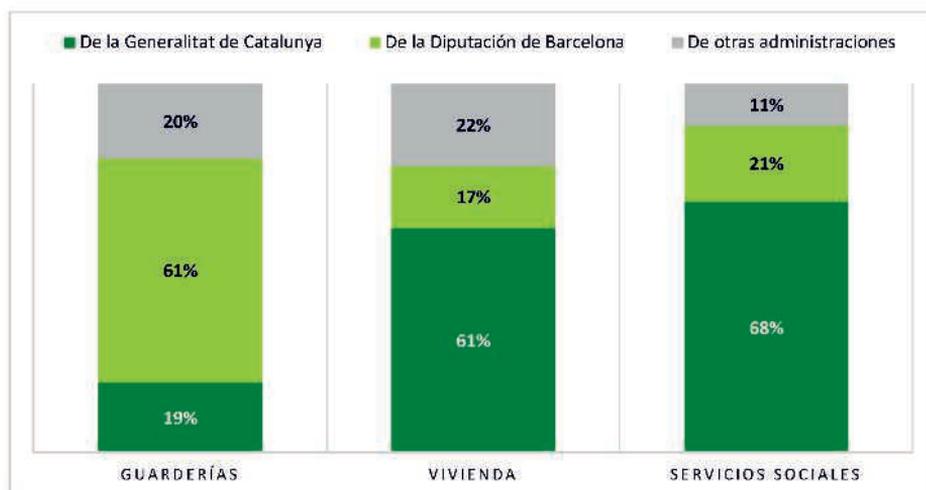
Gráfico 9. Tipología de los ingresos «específicos» obtenidos por los municipios de la provincia de Barcelona para financiar el gasto realizado en guarderías, vivienda y servicios sociales. % sobre el total. Liquidación 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (dir.) et al, 2023.

d) Las transferencias que reciben los municipios de la provincia de Barcelona para financiar el gasto en estos tres servicios, proceden fundamentalmente de la Generalitat de Cataluña y de la Diputación de Barcelona, tal como muestra el Gráfico 10. En el caso de las guarderías el 61% de las transferencias recibidas proceden de la Diputación de Barcelona, el 19% de la Generalitat y el 20% de otras administraciones y organismos (consejos comarcales, consorcios, etc.); en el caso de la vivienda y los servicios sociales las transferencias recibidas por los municipios, proceden sobre todo de la Generalitat de Cataluña (suponen un 61% en el caso de la vivienda, y un 68% en el de los servicios sociales); las recibidas de la Diputación de Barcelona suponen un 17% y un 21%, respectivamente.

Gráfico 10. Procedencia de las transferencias recibidas por los municipios de la provincia de Barcelona para financiar el gasto realizado en guarderías, vivienda y servicios sociales. % sobre el total. Liquidación 2019.

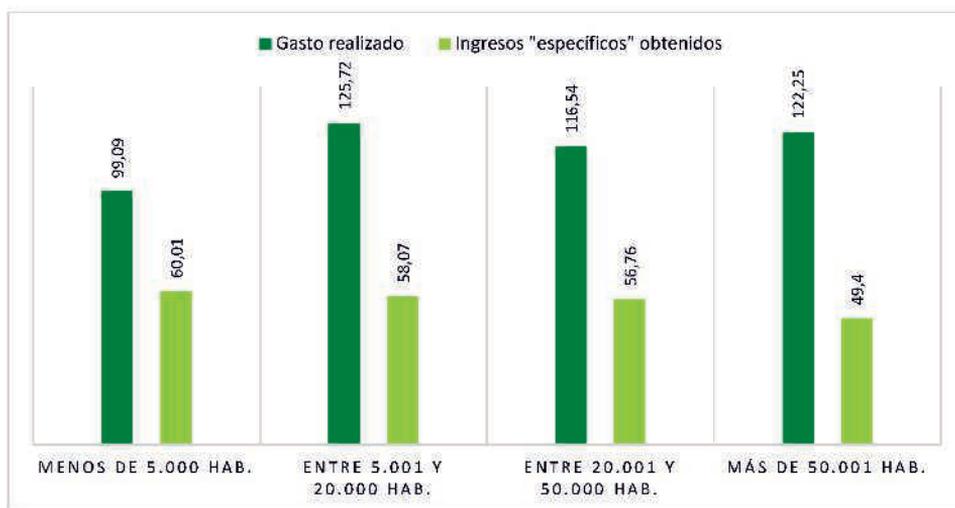


Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (dir.) et al, 2023.

e) Se observan comportamientos distintos en relación al gasto realizado en estos tres servicios y su financiación según el tamaño de los municipios. Solo a título de ejemplo, el Gráfico 11 muestra que los municipios de menos de 5.000 habitantes son los que menos gasto realizaron por habitante en estos tres servicios (99,09 euros), y son los que más recursos específicos per cápita obtuvieron para financiarlo (60,01 euros), ello les permitió cubrir el 61% de dicho gasto.

Los municipios que presentan un volumen de gasto por habitante más elevado en estos tres servicios son los de entre 5.000 y 20.000 habitantes (125,72 euros per cápita); y los que menor grado de cobertura tienen de dicho gasto a través de recursos «específicos» son los mayores de 50.000 habitantes (solo cubren el 40%).

Gráfico 11. Gasto realizado por los municipios de la provincia de Barcelona en guarderías, vivienda y servicios sociales y total de recursos «específicos» obtenidos para financiarlo según tamaño. € habitante. Liquidación 2019.



Fuente: Elaboración propia a partir de Vilalta (dir.) et al, 2023.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis del marco competencial de los municipios españoles permite afirmar que se trata de un marco complejo y cambiante a lo largo del tiempo. La complejidad viene dada por el hecho de que es distinto según el tamaño del municipio, y por qué puede ser más o menos amplio según las decisiones que tomen los ayuntamientos de prestar o no determinados servicios que no son legalmente obligatorios. Y es cambiante, porque la aprobación de nueva normativa estatal y autonómica ha supuesto, a lo largo del tiempo, que algunas actividades que antes no eran obligatorias para algunos ayuntamientos hayan pasado a serlo.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de conocer qué hacen a día de hoy realmente los municipios, si están o no haciendo más de lo que están obligados a hacer, y si disponen o no del modelo de financiación que les debería

proporcionar los recursos necesarios para hacerlo. Los gobiernos locales deberían disponer de los mecanismos técnicos e institucionales que les permitieran prestar y ejercer las competencias que les han sido asignadas con la garantía de que pueden hacerlo con los recursos necesarios.

El análisis de los presupuestos de gastos de los municipios españoles pone de manifiesto una serie de consideraciones que se enumeran a continuación:

- El peso del sector público local en España es menor que el que se observa en países federales que podríamos tomar como referencia, y que no es hoy demasiado distinto del que tenía hace 40 años. El proceso de traspaso de competencias que se ha producido en España se ha centrado casi exclusivamente en la configuración de los gobiernos autonómicos. Es por ello que, si se deseara aumentar dicho peso, serían básicamente las CCAA las que deberían transferir competencias a los gobiernos locales. Cabría determinar cuáles deberían ser dichas competencias, y se debería comprobar si el tamaño de nuestros municipios permitiría asegurar que su prestación se podría realizar con eficiencia y equidad. Ello seguramente requeriría tener que plantear seriamente el papel de la supramunicipalidad. Existen argumentos económicos que aconsejan que sean los gobiernos subcentrales y, en concreto, los locales, los que presten determinados servicios a la ciudadanía. Plantear y buscar los consensos necesarios para afrontar el tema de las competencias de los gobiernos locales y la organización de los distintos entes que configuran el nivel de gobierno local (municipios, provincias, comarcas, áreas metropolitanas, etc.) debería constituir una cuestión central del debate público actual.

- Los municipios prestan servicios que, fundamentalmente, están vinculados al bienestar comunitario, a los servicios de carácter general y al urbanismo. Se podría decir, pues, que nuestros ayuntamientos destinan un porcentaje importante de su gasto a la prestación de estos servicios llamados «típicamente locales», así como hacer frente a los gastos necesarios para el funcionamiento diario de la institución. A diferencia de lo que ocurre en los gobiernos locales de países federales, en donde además de estos servicios están también implicados en la prestación de servicios esenciales del estado de bienestar (educación, sanidad y servicios sociales), los ayuntamientos españoles destinan a estos servicios un porcentaje de gasto relativamente bajo. En algún caso, como Alemania, Austria y Suiza suponen más de la mitad de su presupuesto de gastos, mientras que en España suponen alrededor del 14%.

- Se observan comportamientos diferenciados tanto en relación al volumen como en el destino del gasto según el tamaño del municipio. Por ejemplo, en 2022 los municipios de más de 500.000 habitantes gastaron 508,95 euros más por habitante que los municipios de entre 50.000

y 500.000 habitantes. Y mientras que el principal destino del gasto municipal son los servicios de carácter general para los municipios de menos de 5.000 habitantes, para los de más de 500.000 habitantes es la seguridad y movilidad ciudadana.

- Una parte del gasto realizado por los municipios españoles se destina a servicios de prestación no obligatoria. Los estudios de los que disponemos lo sitúan alrededor del 26% del total del gasto. Este gasto no obligatorio se destina, fundamentalmente, a la seguridad y protección civil, cultura, promoción social y servicios sociales. Y son los ayuntamientos relativamente más pequeños (los de menos de 5.000 habitantes), los que destinan un mayor volumen de euros por habitante a dicha tipología de gasto. También en este caso se observan diferencias relevantes, en función del tamaño de los municipios, tanto en el volumen de gasto no obligatorio por habitante, como en su destino. Los datos indican que lo esencial no es la obligatoriedad legal o no de tener que prestar un determinado servicio, si no la existencia o no de una determinada demanda ciudadana. Si un servicio se percibe necesario, generalmente, los municipios lo prestan, tanto si es o no para ellos obligatorio.

- Estos datos ponen de manifiesto el papel protagonista que los ayuntamientos han tenido y están teniendo a la hora de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos. Se trata del gobierno que está más cerca de la ciudadanía, el que percibe más rápidamente las demandas que van surgiendo en la sociedad. Un volumen importante del gasto no obligatorio realizado por los municipios se dirige, precisamente, a la prestación de servicios a las personas: guarderías, residencias para la tercera edad, escuelas de adultos, atención domiciliaria, comedores sociales, intervención socioeducativa no residencial para niños y adolescentes, servicios dirigidos a la infancia, adolescencia y juventud, servicios a personas con dependencia, con discapacidad, con problemática social derivada de enfermedad mental, con drogodependencias, a personas cuidadoras, a familias con problemática social y con riesgo de exclusión, a personas que sufren violencia machista, etc.

- Todo ello nos debería hacer reflexionar sobre la vigencia de un modelo de financiación local como el actual. La heterogeneidad en la prestación de los servicios no debería ser ningún problema si respondiera, en primer lugar, a necesidades distintas de la ciudadanía, y, en segundo lugar, si el modelo de financiación estuviera diseñado teniendo en cuenta estas diferencias. El actual modelo de financiación local, establecido hace más de 30 años, en base a la Ley de Haciendas Locales del año 1988 (solo reformado en parte el año 2004), no tiene en cuenta estos aspectos, ni está dando respuesta a una realidad significativamente distinta de la de entonces de nuestros pueblos y

ciudades. El modelo de financiación municipal no se adapta a aquello que pasa por el lado del gasto, es decir, a las necesidades de la sociedad actual.

Los datos nos indican que el gasto no obligatorio que están realizando los municipios se está financiando, en parte, con recursos específicos (sobre todo a través de transferencias condicionadas procedentes de otras administraciones), que les permiten cubrir alrededor del 28% de dicho gasto. El resto procede de los impuestos y de los recursos incondicionados del modelo. Así pues, en la medida que los gobiernos municipales se van implicando cada vez más en tareas que constituyen los pilares de un estado de bienestar, quizás sería recomendable, por un lado, que pudieran manejar figuras tributarias de mayor poder recaudatorio y más flexibles que el IBI; y, por otro lado, que se establecieran mecanismos de nivelación que garantizaran el cumplimiento de un principio de equidad intermunicipal. Suficiencia de recursos, autonomía y equidad deberían ser los pilares de la necesaria a reforma del modelo de financiación local.

El papel de los pueblos, de las ciudades, de los gobiernos que están más cerca de los ciudadanos, se está revelando como imprescindible en un mundo cada vez más globalizado, en donde la importancia de «lo local» se mezcla con «lo global». No deberíamos tardar demasiado en dar respuestas a todo ello y emprender la necesaria reforma de la financiación local (Ministerio de Hacienda: 2017; Salinas, Taberner, Vilalta: 2020; Bosch, Vilalta: 2024).

## **Bibliografía**

Bosch, N. y Vilalta, M. (2024). «Diagnóstico y análisis de la situación actual de la hacienda municipal en el Estado español», *Anuario de Hacienda Local 1/2024*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 13-43.

Mas, D. y Vilalta, M. (dir.) (2001). «Estudi sobre la despesa de caràcter discrecional dels Ajuntaments: pes específic i característiques», *Papers de polítiques territorials* núm. 3, Diputació de Barcelona.

Mas, D. y Vilalta, M. (dir.) (2003). «La despesa no obligatòria dels ajuntaments de Catalunya. Exercici 2000», *Papers de polítiques territorials*, núm. 4, Diputació de Barcelona.

Mas, D. y Vilalta, M. (dir.) (2004). «La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercici 2001», *Elements de debat territorial*, núm. 20, Diputació de Barcelona, 2004.

Mas, D., Salinas, P.; Vilalta, M. (dir) (2011). «Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007», *Documentos e Informes Democracia y Gobierno Local*.

Ministerio de Hacienda, *Informe de la Comisión de Expertos para la revisión del modelo de Financiación local*, 2017.

Salinas, P.; Taberner, P.; Vilalta, M. (2020), «Propuestas de reforma del sistema de financiación local. Revisión de la literatura». Colección Documentos e Informes (D+I). Fundación Democracia y Gobierno Local

Vilalta, M. (2021), El gasto municipal y su financiación: el reto ante la COVID-19. Anuario Gobierno Local 2020, Instituto de Derecho Público y Fundación Democracia y Gobierno Local, 479-498.

Vilalta, M. (dir); Adán, Romén; Laffaire, Maria; Salinas, Paula (2023). «La prestació dels serveis locals en matèria d'escoles bressol, habitatge i serveis socials: despesa, fonts de finançament i grau de compliment dels compromisos establerts», Informe Tècnic de la Diputació de Barcelona.

## CAPÍTULO III

### RÉGIMEN GENERAL DE LAS COMPETENCIAS LOCALES: LA REFORMA DE 2013 Y SITUACIÓN ACTUAL

Eloísa Carbonell Porras<sup>(1)</sup>

*Universidad de Jaén*

1. LAS COMPETENCIAS LOCALES, EN GENERAL
    - 1.1. La ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: generalidades
    - 1.2. La determinación de las competencias locales por el Estado o la Comunidad Autónoma: los criterios del artículo 2 LBRL
    - 1.3. Tipología de competencias locales en general
  2. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS
  3. LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES PROPIAS. LA CONFUSIÓN ENTRE LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN
  4. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS
  5. LAS COMPETENCIAS LOCALES DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DELEGADAS
  6. REFLEXIÓN FINAL
- BIBLIOGRAFÍA

---

(1) Este texto trae causa de mi participación en el VI Congreso Red Localis, «La reforma inconclusa de las competencias locales», celebrado en Santiago de Compostela los días 20 y 21 de junio de 2024. Se ha realizado en el marco del proyecto de generación de conocimiento del Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación 2021-2023, «Entidades Locales y movilidad sostenible», (Ref. PID2022-141071OB-C221), del que soy Investigadora principal, que se desarrolla en el marco del Grupo PAIDI SEJ-630 «Administración Pública y Ciudadanos: régimen jurídico» (APCI), que coordino en la Universidad de Jaén, así como de los proyectos de la Universidad Rey Juan Carlos I con Ref. V-1157 que dirige María Hernando Rydings y del Instituto de Estudios Giennenses que dirige Inmaculada Ruiz Magaña.



Eloísa CARBONELL PORRAS, Catedrática de Derecho Administrativo, que ha desarrollado como principales líneas de investigación en el Derecho local, el Derecho de los transportes y la movilidad, los derechos de los ciudadanos y su legitimación, entre otras. Autora de numerosas publicaciones (según Dialnet en 2024, 41 artículos de revistas, 68 colaboraciones en obras colectivas, y 13 libros), con amplia participación en congresos internacionales y nacionales y experiencia en la dirección de Proyectos de Investigación del Plan Nacional.

## **1. LAS COMPETENCIAS LOCALES, EN GENERAL**

### **1.1. La ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local: generalidades**

En 2011 España reforma la Constitución para incorporar, en el artículo 135, el principio de estabilidad presupuestaria, y, seguidamente, adopta un programa de reformas de diferente calado para combatir la crisis de deuda pública. Aunque realmente las Entidades locales no eran las Administraciones públicas más endeudadas, se aprobó una ley de especial trascendencia como la Ley 27/2013, de 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL), que lleva a cabo una amplia modificación del régimen local español que se establece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), aunque también afecta a otras normas como la de haciendas locales, la de procedimiento y régimen jurídico de las Administraciones públicas entonces en vigor, la ley del suelo o la de economía sostenible. Se trata, por tanto, de una ley compleja, con dos artículos, diecisiete disposiciones adicionales, once transitorias, una derogatoria y seis finales. El primero de los artículos modifica treinta y ocho preceptos y disposiciones de la LBRL que, como toda la reforma, tienen una clara orientación económica, incorporando, aunque no sea necesario, al texto de la LBRL los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera. Por eso, es una ley que se dicta por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de hacienda general y de régimen jurídico básico de las Administraciones públicas (apartados 14.º y 18.º del artículo 149. 1. de la Constitución), y, en consecuencia, es una ley de general aplicación.

La reforma, aprobada sin acuerdo entre los principales partidos políticos, ha sido objeto de duras críticas que, sin duda, están justificadas, al menos, en lo que a su escasa calidad técnica se refiere. Una simple lectura de la versión consolidada de la LBRL, y de las disposiciones de la LRSAL que no se integran en aquel texto, muestra las deficiencias, las contradicciones y las incongruencias entre sus preceptos. Desde luego, el legislador no fue muy cuidadoso, a pesar de la trascendencia de la reforma

y de las repetidas llamadas de atención para mejorar las propuestas. Esta ausencia de rigor normativo ha permitido que los cambios hayan sido objeto de interpretaciones variadas, incluso contradictorias, y en parte explica que los ambiciosos objetivos con los que se justificó su aprobación hayan quedado sustancialmente reducidos. Ha tenido un impacto significativo en el gasto local y en el cumplimiento de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el ámbito local (BAÑO LEÓN, 2019, p.14), pero muy limitado en otros fines, especialmente los vinculados con la estructura organizativa local y la reordenación de las competencias locales. A ello ha contribuido, en primer lugar, la rápida reacción de las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) para impedir, retrasar o modular que los cambios se produjeran de forma inmediata, aprobando leyes, decretos-leyes e incluso simples circulares, con la clara finalidad de mantener la situación anterior, especialmente en relación con la nueva configuración de las competencias municipales; y, después, la intervención del Tribunal Constitucional (en adelante, TC) que ha dictado varias sentencias en las que declara la inconstitucionalidad de alguno de los nuevos preceptos y realiza interpretaciones conforme a la Constitución de otros, limitando significativamente las pretensiones a las que aspiraba el legislador. Se trata, en concreto, de las SSTC 41/2016 de 3 marzo; 111/2016, de 9 de junio; 180/2016, de 20 de octubre; 44/2017, de 27 de abril; 45/2017, de 27 de abril; 54/2017, de 11 de mayo; 93/2017, de 6 de julio; 101/2017, de 20 de julio, que resuelven diversos recursos de inconstitucionalidad; así como la STC 107/2017, de 21 de septiembre, relativa al conflicto en defensa de la autonomía local planteado por 2393 Municipios.

De las diferentes cuestiones de interés que ha suscitado esta reforma seguidamente se analizan los cambios introducidos en relación con las competencias locales y cuál es la realidad en la actualidad. Al respecto, hay que destacar que uno de los objetivos básicos de la LRSAL según su preámbulo es «clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio "una Administración una competencia"». Recordemos que la regla de que a cada Administración corresponda una competencia es una constante en el ordenamiento jurídico español como prueba que ya estaba recogida, aunque respecto de los servicios, en el artículo 31 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955: «se evitará la duplicidad de servicios prestados por otros organismos públicos con competencia especialmente instituida para el desarrollo de los mismos». Otra cosa muy diferente es que se haya conseguido esa clarificación del régimen competencial, como podrá comprobarse.

## **1.2. La determinación de las competencias locales por el Estado o la Comunidad Autónoma: los criterios del artículo 2 LBRL**

La concreción de las competencias de las Entidades locales corresponde a las leyes del Estado y de las CCAA reguladoras de los distintos sectores de acción pública según la distribución constitucional de competencias, y deben asegurar

su derecho a intervenir en los asuntos que afecten a sus intereses «teniendo en cuenta 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» según dispone el artículo 2 LBRL. La LRSAL modificó este precepto con un doble alcance: por un lado, añadiendo la expresa referencia a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y, por otro lado, para sustituir el principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos, por el de proximidad. No obstante, estos cambios no son significativamente novedosos: los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera son de general aplicación (artículo 135 de la Constitución y Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril); y que el ejercicio de las competencias corresponda preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos se apoya en los artículos 1 y 11 de la propia LBRL y especialmente en el artículo 4. 3 de la Carta Europea de Autonomía Local como ha señalado MÍGUEZ MACHO (2014, p. 526). En todo caso, es importante insistir que, de acuerdo con el precepto transcrito y desde la redacción inicial, el legislador debe tener en cuenta la capacidad de gestión y las características de la actividad pública, lo que implica que la concreción de las competencias no tiene que ser necesariamente igual en todas las materias y respecto de todas las Entidades locales, particularmente en la concreción de las de los Municipios dada la configuración del mapa municipal español. Así lo reconoce también el artículo 4. 3 de 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, estos parámetros han sido sistemáticamente ignorados tanto por el Estado como por las CCAA, que son las competentes en la mayoría de las materias de interés local, y son escasas las ocasiones en las que los legisladores toman en consideración la capacidad de gestión del municipio y la naturaleza de la actividad. Y esto resulta especialmente grave para los municipios más pequeños, que no tienen capacidad para gestionar gran parte de las atribuciones que refieren las leyes de forma indiscriminada a todos ellos. Una buena muestra de lo denunciado, en un momento en el que teóricamente se ha despertado el interés político por los municipios más pequeños, 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. Esta ley 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, que permite que los Estados miembros dispensen de algunas obligaciones a los municipios de menos de 10 000 habitantes. Sin embargo, el legislador estatal 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 habi-

tantes podrán compartirlo (artículos 13 y 14). También hay que tener en cuenta que, 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. Esto ni es nuevo ni de fácil solución, pero lo cierto es que estas genéricas referencias a las competencias públicas conllevan una habilitación general de las locales para intervenir en estos ámbitos materiales, y, por este motivo, cualquier intento de reducción de las competencias locales debería traducirse en una revisión de las leyes sectoriales, no siendo suficiente un cambio en la LBRL (CARBONELL PORRAS, 2023a, p. 11).

La preocupación por la concreción de las competencias locales valorando la capacidad de gestión del municipio y la naturaleza de la actividad está presente en el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo. Aunque resulta difícil identificar la urgente y extraordinaria necesidad de reformar la LBRL, lo cierto es que, en el tema que nos ocupa, son dos los preceptos añadidos a la Ley. Por un lado, un nuevo apartado 25. 6, que exige que, antes de la atribución de competencias a los Municipios, «de acuerdo con el principio de diferenciación», se realice «una ponderación específica de la capacidad de gestión de la entidad local, dejando constancia de tal ponderación en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente»; y, por otra parte, dando contenido al artículo 28 LBRL en relación con el establecimiento, en Municipios determinados de menos de 20 000 habitantes, de sistemas de gestión colaborativa «dirigidos a garantizar los recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y, en particular, para una prestación de calidad, financieramente sostenible, de los servicios públicos mínimos obligatorios, mediante medidas de racionalización organizativa y de funcionamiento; de garantía de la prestación de dichos servicios mediante fórmulas de gestión comunes o asociativas; de sostenimiento del personal en común con otro u otros municipios; y, en general, de fomento del desarrollo económico y social de los municipios». Esta previsión se inspira en la legislación de régimen local de la Comunidad Valenciana, que ha tenido una limitada implantación y, por eso mismo, no es posible adelantar qué consecuencias puede tener su inclusión en la LBRL en orden a una mejora para los municipios más pequeños como he tenido ocasión de señalar (CARBONELL PORRAS, 2023b, p. 294). En todo caso, será interesante comprobar en qué términos el legislador lleva a cabo la ponderación específica sobre la capacidad de gestión del municipio en relación con la concreta materia en la que se le pretenda atribuir competencias, si efectivamente se hace referencia a ese principio de diferenciación pues lo cierto es que, hasta este momento y a pesar del tenor literal del artículo 2 LBRL desde 1985, no se ha prestado especial atención a esta cuestión.

### 1.3. Tipología de competencias locales en general

El régimen general de las competencias de las Entidades locales parte de la distinción entre las propias y las delegadas del artículo 7 LBRL, que conlleva sustanciales diferencias de régimen jurídico. En lo esencial, las competencias propias se determinan por ley, se garantiza que su ejercicio se realice en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, y solo cabe un control de legalidad y judicializado. Por el contrario, cuando se ejercen competencias delegadas, hay que actuar con pleno sometimiento a las instrucciones de la Administración delegante y es posible cualquier control, incluido el recurso de alzada impropio. Desde una perspectiva general y sin perjuicio de ulteriores precisiones, la reforma local de 2013 mantiene la distinción entre competencias propias y delegadas, su diferente régimen jurídico y la remisión a lo que concrete el legislador sectorial, estatal o autonómico. No obstante, se ha suprimido el límite inicialmente previsto en el artículo 7.3 LBRL condicionando las técnicas de dirección y control que podían fijarse en la delegación, al obligado respeto a la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local. Como es notorio, 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 de 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 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público o las leyes sectoriales prevén restricciones especialmente respecto del empleo de los medios propios frente al contrato de gestión de servicios públicos, que son de aplicación a todas las Administraciones públicas. Por lo tanto, la potestad de organización también puede ceder por exigencias de otros principios como los de eficacia, eficiencia, sostenibilidad financiera, libre concurrencia... en gran medida previstos en el Derecho de la Unión Europea. Y este planteamiento general no es incompatible con que concretas imposiciones no justificadas sean inconstitucionales por atentar contra la autonomía local.

Con la recurrente intención de suprimir la duplicidad de actuaciones y el solapamiento de competencias se introduce, en el art. 7.4 LBRL, una nueva modalidad, que son las competencias «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», también conocidas como impropias (GALÁN GALÁN, 2012).

Su estudio se realiza después de exponer de forma sintética las competencias propias de municipios y provincias, así como el régimen de las delegaciones a unos y a otras.

## **2. LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS**

Las competencias propias de los Municipios se atribuyen por Ley estatal o autonómica y se ejercen con plena autonomía y responsabilidad, sin perjuicio de su coordinación con las de las demás Administraciones Públicas. La amplia discrecionalidad del legislador sectorial para la concreción de las competencias locales se limita en la propia LBRL, en particular con el listado de materias del artículo 25.2, en las que los Municipios ejercerán en todo caso competencias, que se completa con los artículos 26.1 LBRL, que determina los servicios municipales de prestación obligatoria según la población municipal, y 86. 2 LBRL, que declara la reserva en favor de entidades locales de determinadas actividades o servicios. Se trata de las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación;
- b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas;
- c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales;
- d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad;
- e) Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social;
- f) Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios;
- 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. Esta última competencia ha sido añadida por el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

Por otra parte, la LRSAL suprimió las competencias municipales en educación, sanidad, servicios sociales, inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas, que se asumirían por las CCAA. No obstante, la STC 41/2016 declaró tal proceder contrario a la Constitución pues, en materias de competencia autonómica, son las propias CCAA las que deben decidir quién las gestiona.

Sin perjuicio de los diferentes problemas interpretativos que estos preceptos suscitan, resulta claro que los municipios ostentan competencias en estas materias. De esta forma y aunque la finalidad de la LRSAL fuera reducir las competencias municipales, lo cierto es que una lectura detenida de la regulación vigente desmiente ese planteamiento (BARRERO RODRÍGUEZ, 2017, p. 41 ss). Incluso la STC 41/2016 señala 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. El TC también resuelve el debate inicial sobre si, después de la reforma, podían atribuirse competencias a los Municipios en materias distintas de las relacionadas en el artículo 25. 2 LBRL, negando que se trate de una lista cerrada y reconociendo que corresponde a las leyes autonómicas y, en su caso, estatales determinar nuevas competencias municipales propias como señalé en su momento (CARBONELL PORRAS, 2014, pp. 765-781).

Todas las leyes que concreten las competencias municipales propias deben cumplir unas reglas que introduce la LRSAL en los apartados 3 a 5 del artículo 25, que muestran la obsesión de la reforma por los principios de eficiencia, sostenibilidad y estabilidad financiera en la evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales, en la elaboración 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, sin que pueda producirse un incremento del gasto; y garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración pública. Además, los proyectos de leyes estatales se deben acompañar de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten el cumplimiento de estos criterios. Estas exigencias encuentran su fundamento en los principios constitucionales de eficiencia y economía que deben regir el gasto público como ha reconocido el TC que, no obstante, realiza una interpretación flexible: la atribución de competencias municipales que, aisladamente consideradas, supongan un incremento del gasto podrá realizarse si se persiguen ahorros correlativos en cualesquiera otros ámbitos de su competencia (STC 41/2016). Esta tendencia a relativizar los requisitos del artículo 25 en la atribución de nuevas competencias municipales propias se ha seguido con posterioridad por el TC admitiendo presunciones de las que derivan que la nueva competencia que se atribuye al municipio no se ejerce por otra Administración pública y que no tiene impacto sobre el gasto (STC 37/2022). Pero, sin perjuicio de lo anterior, lo cierto es que 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 LBRL. De nuevo parece que las previsiones legales no están siendo efectivamente acatadas.

Por último, como se indicó, el nuevo artículo 25.6 requiere que, antes de la atribución de competencias a los Municipios y en aplicación del principio de diferenciación, se realice una ponderación específica de la capacidad de gestión, y esta ponderación debe quedar reflejada «en la motivación del instrumento jurídico que realice la atribución competencial, ya sea en su parte expositiva o en la memoria justificativa correspondiente». El artículo 25 se refiere a las competencias propias de los municipios que deben determinarse por ley como indica este mismo precepto y el artículo 7 LBRL, luego, no se comprende qué quiere decir el legislador básico al referirse al «instrumento jurídico que realice la atribución». En todo caso, y al margen de esta cuestión, habrá que comprobar si ahora los legisladores tienen en cuenta esta necesidad de atender a la capacidad de gestión de cada municipio y a la naturaleza de la actividad pues así estaba previsto en el artículo 2 desde que en 1985 se aprueba la LBRL, aunque tal criterio ha sido sistemáticamente ignorado.

### **3. LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES PROPIAS. LA CONFUSIÓN ENTRE LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN**

Con carácter general hay que tener presente que los fines propios y específicos de las Provincias, regulados en el artículo 31 LBRL, no han cambiado desde

1985. Son garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipal, participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado, y, en particular, asegurar la prestación integral y adecuada de los servicios de competencia municipal. Para la consecución de estos fines, el artículo 36. 1 LBRL concreta las competencias propias de las Diputaciones provinciales que teóricamente la LRSAL habría pretendido reforzar, aunque tal fin queda cuestionado al abrir la puerta para que las comarcas puedan considerarse equivalentes a las Diputaciones provinciales (CARBONELL PORRAS, 2016, p. 105 ss).

De una lectura detenida del nuevo artículo 36. 1 con la jurisprudencia constitucional al respecto se deduce, como seguidamente se comprueba, que las novedades son más aparentes que reales pues se introducen alusiones a materias que están incluidas en las competencias generales de las Provincias. Para una adecuada comprensión de este precepto, debe tenerse presente que la LRSAL no ha diferenciado con claridad la cooperación y la coordinación, con la confusión que todo ello implica. La cooperación presupone la voluntariedad mientras que la coordinación en sentido estricto conlleva un poder de dirección, una orientación de cómo deben ejercerse las competencias por la Administración sujeta a la coordinación, que es la titular de la competencia y la conserva, si bien condicionada en su ejercicio. Este es el sentido general de la coordinación que se deduce de otros preceptos de la LBRL que no han sido modificados como los artículos 10. 2 y 59. 1. Por su parte, 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 desarrolla con carácter voluntario según prescribe con claridad el artículo 57 LBRL. El nuevo artículo 36 LBRL (y otros preceptos afectados por la LRSAL) no tiene en cuenta esta distinción, y confunde ambas técnicas. Buena muestra de ello es la letra i), que se refiere a la coordinación mediante convenio, con la Comunidad Autónoma. En esta línea, la STC 111/2016, de 9 de junio, destaca las diferencias entre la coordinación en sentido estricto y sus diferencias de 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 coordinado».

El artículo 36. 1 LBRL se refiere a las siguientes atribuciones de las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes:

- La coordinación de los servicios municipales entre sí para garantizar su prestación integral y adecuada en el territorio provincial (letra a).
- La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión (letra

b). La LRSAL aclara que, en todo caso, debe garantizarse la prestación de los servicios de secretaría e intervención en los de 1000 habitantes.

- La prestación de servicios públicos supramunicipales y, en su caso, supraconarcales y el fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los Municipios de su respectivo ámbito territorial (letra c). Tras la reforma de 2013, el precepto hace referencia expresa a 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.

- La cooperación en el fomento del desarrollo económico y social en la planificación en el territorio provincial (letra d). Esta competencia se incorpora con la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y se vincula con el desarrollo rural como reconoce la exposición de motivos de dicha Ley.

- El ejercicio de funciones de coordinación cuando los Municipios incumplan el objetivo de estabilidad presupuestaria, el de deuda pública o la regla del gasto y deban formular un plan económico y financiero en los términos previstos en el artículo 116 bis LBRL (letra e). El TC (SSTC 41/2016 y 111/2016) ha precisado que esta atribución está en línea con los fines provinciales generales de cooperación con los municipios y coordinación con las Administraciones estatal y autonómica.

- La asistencia en la prestación de 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 (letra f). Se trata, de nuevo, de una atribución que encaja en la general de asistencia y cooperación con los Municipios.

- La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los Municipios con población inferior a 20 000 habitantes (letra g). De acuerdo con la STC 111/2016, se trata de una manifestación más de la competencia general de asistencia y cooperación a los Municipios, pues sería contrario a la autonomía municipal entender que se transfieren en bloque estos servicios a las Diputaciones provinciales.

- El seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los Municipios de su provincia (letra h). El coste efectivo de los servicios es una idea fuerza de la LRSAL pues, sobre su base, se articula el régimen de prestación de los servicios municipales obligatorios del artículo 26 LBRL, y la intervención de las Diputaciones Provinciales al respecto. En lo esencial, cuando dichos costes sean superiores a los servicios prestados directamente por la Diputación, procede la colaboración provincial para una gestión más eficiente que permita reducirlos.

- La coordinación mediante convenio, con la CA respectiva, de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los Municipios con población inferior a 5 000 habitantes (letra i).

Por otra parte, existen otras competencias de las Diputaciones Provinciales dispersas en el articulado de la LBRL como la coordinación y supervisión de los servicios en la fusión de Municipios (art. 13. 5); la gestión informatizada de los padrones en caso de insuficiente capacidad económica y de gestión de los municipios (art. 17); o la colaboración en la coordinación y seguimiento de las delegaciones efectuadas a los Municipios de la misma Provincia (art. 27. 2).

La LRSAL ha suprimido la competencia provincial relativa al «fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia», pero se compensa con el mantenimiento de la relativa a la cooperación en el fomento del desarrollo económico y social provincial (KONINCKX FRASQUET Y ALONSO MAS, 2014, pp. 247-249). Además, hay que tener en cuenta que, 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).

En general, teniendo en cuenta la interpretación que ha realizado el TC en relación con los cambios introducidos por la LRSAL puede concluirse que las competencias provinciales continúan centradas en la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica con los Municipios en todos los ámbitos posibles, así como, en su caso, en la coordinación en la prestación de los servicios locales. Respecto de la cooperación económica en general y las inversiones del Estado al respecto es fundamental el plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal previsto en el artículo 36.2.a) LBRL, que se elabora por la Diputación con la participación de los municipios, de las Administraciones estatal y autonómica y de los ciudadanos, y concreta las acciones a acometer en los municipios de la provincia (FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO y MONTOYA VILCHES, 2019.) 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 exige 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. 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. Pero la asistencia y cooperación a los municipios admite fórmulas variadas: 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 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 del Texto Refundido de Régimen Local).

Por último, frente a las limitaciones que, teóricamente al menos, la LRSAL ha querido imponer a las leyes que atribuyan nuevas competencias a los municipios, nada se indica si se quieren ampliar las competencias provinciales, aunque, como es sabido, esta posibilidad, está condicionada por la siempre cuestionada posición institucional de las provincias que no ha cambiado, aunque la LRSAL haya pretendido reforzarlas por desconocedora de la realidad que tal pretensión sea.

#### **4. LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS**

El artículo 27 LBRL regula el régimen general de las delegaciones del Estado y las CCAA en favor de los Municipios, pero también resulta de aplicación a las que se realicen a favor de las Diputaciones provinciales (o entidades equivalentes) por remisión del artículo 37 LBRL. En línea con los planteamientos economicistas de la LRSAL, se altera la finalidad de la delegación, que ahora 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»; y la delegación podrá acordarse «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». A tal finalidad se prevé la elaboración de una memoria económica. Este cambio del sentido político institucional de la delegación para considerarla un «mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales» (STC 41/2016), suprimiendo las referencias a los intereses municipales propios y a la participación ciudadana ha sido criticado por la doctrina (M.<sup>a</sup> J. ALONSO MAS, 2014, p. 180; o M.<sup>a</sup> A. ARIAS MARTÍNEZ, 2015). No obstante, sin perjuicio de las deficiencias técnicas de la nueva regulación, a mi juicio, hay que tener presente que Municipios y Provincias forman parte de la organización institucional estatal y autonómica luego pueden ser destinatarias de competencias delegadas por el Estado y la CA en diferentes materias para contribuir a una gestión más eficaz y eficiente. Si predomina el interés local las competencias deben atribuirse como propias, 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 el propio artículo 27. 3 relaciona como susceptibles de ser delegadas y que son las siguientes:

- 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.<sup>a</sup> 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, materias que serían asumidas por las CCAA y delegadas a los Municipios. Igual que el TC declaró la inconstitucionalidad de esta asunción por la CA de las competencias municipales, también subraya que la delegación ni es obligatoria ni está limitada a estas materias, correspondiendo al titular de la competencia decidir al respecto (SSTC 41/2016 y 54/2017). En todo caso, de nuevo, se muestran las deficiencias técnicas de la LRSAL: algunas competencias de este listado 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; se alude al artículo 149.1 de la Constitución que obviamente resulta de aplicación en todo caso; o, en definitiva, se prevé la delegación con respecto de una comunicación previa.

Respecto del régimen jurídico de las delegaciones, el artículo 27 dispone que el acto de delegación determina su alcance, contenido, condiciones y duración, que no podrá ser inferior a cinco años; 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; las causas de renuncia a la delegación, como es el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante y circunstancias sobrevenidas que imposibiliten su desempeño sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias; y las causas de revocación, como es el incumplimiento de las directrices, la denegación de información o la inobservancia de los requerimientos de la Administración delegante. En línea con la naturaleza jurídica de las delegaciones de competencias, la Administración titular de la misma 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). Cuando el Estado o las CCAA deleguen en dos o más Municipios de la misma Provincia una o varias competencias comunes, deberá realizarse siguiendo criterios homogéneos. Y cuando sea el Estado el delegante debe consultar a la CA y solicitar su informe si se delega en la Provincia (art. 37.2 LBRL), exigencia que la LRSAL ha eliminado cuando la delegación se realiza a favor de los Municipios. En todo caso la efectividad de la delegación requiere la aceptación por la Entidad local.

Esta regulación de la delegación y los fines a que sirve puede verse cuestionada en la práctica por las dificultades para integrar dos requisitos, como son que responda a criterios homogéneos y que se acepte la delegación. El rechazo de un municipio impediría que, mediante la delegación, la gestión sea más eficiente o se solucionen duplicidades. Y la aceptación requiere el acuerdo por mayoría absoluta del número legal de miembros del Pleno local según dispone el artículo 47. 2. h) LBRL que, no obstante, excluye tal mayoría cuando la Ley ha impuesto obligatoriamente la delegación. Esta posibilidad, sin embargo, no es tenida en cuenta en la nueva redacción del artículo 27 LBRL en otra muestra más de las incongruencias de la reforma.

## **5. LAS COMPETENCIAS LOCALES DISTINTAS DE LAS PROPIAS Y DELEGADAS**

Como se adelantó, una de las principales novedades de la LRSAL es el nuevo artículo 7. 4 LBRL, relativo al ejercicio por las Entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. La limitación que se pretende imponer está estrechamente relacionada con la supresión del artículo 28 LBRL en su redacción originaria, que 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 la letra e) del artículo 36.1, que reconocía a las Diputaciones Provinciales, como una competencia propia, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia. El legislador de 2013 habría entendido que estos preceptos amparaban que Municipios y Provincias intervinieran en ámbitos materiales diversos, al margen de sus competencias propias o delegadas, sin tener en cuenta las previsiones al respecto de las leyes sectoriales en estas materias que, como se ha indicado, con frecuencia se han referido genéricamente a las competencias, los fines y las funciones que corresponden a las Administraciones públicas en general, o, a lo sumo, a las Entidades locales. Y una de las principales finalidades perseguidas por la LRSAL sería que sólo actúen en esas otras materias, ignorando la legislación sectorial, «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 estos parámetros se exigen dos

informes previos y vinculantes: uno, emitido por la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, que, como ha demostrado MEDINA ALCOZ (2023, p. 41 ss.), es la autonómica, relativo a la sostenibilidad financiera que deberá estar a la definición de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril: «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»; 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, y su contenido y alcance ha sido reinterpretado por las CCAA en términos particularmente amplios como prueba el artículo 3 Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de Galicia. Por otra parte, como ya se ha indicado, los legisladores acostumbran a referir objetivos, fines, principios de actuación de general aplicación a todas las Administraciones públicas y, por tanto, también a las locales. De entre las leyes estatales podemos traer a colación la 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, ...

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 ejercicio». 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 predominante. Corresponde a las CCAA 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 como el de duplicidad, alejado de rasgos conceptuales objetivos, se imputarán, en su caso, al informe autonómico, pero no al

artículo 7.4 LBRL (SSTC 107/2017 y STC 41/2016). En aplicación de estos planteamientos, el TC considera que el artículo 7.4 LBRL no excluye la intervención de los Municipios en ámbitos de competencia ejecutiva autonómica en general, y en particular en los relacionados en el anterior artículo 28.

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 local; 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 CCAA 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). En esta línea, 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, respecto de la atribución a los municipios de nuevas competencias propias, como ha reconocido la STC 37/2022, a propósito de la competencia del Ayuntamiento de Barcelona para la declaración de áreas con mercado de vivienda tensionada atribuida en la Ley autonómica 1/2020, de 18 de septiembre.

## 6. REFLEXIÓN FINAL

La LRSAL pretendía incidir en el sistema competencial de las entidades locales, limitando las de los Municipios y reforzando las de las Diputaciones Provinciales, condicionando que pudieran intervenir en materias que no sean estrictamente de su competencia, creando a tal fin una nueva categoría de competencias. Pero, a día de hoy, es incuestionable que la reforma ha fracasado como he expuesto con más detalle (CARBONELL PORRAS, 2023a, pp. 17-18). Como se ha visto, la jurisprudencia constitucional confirma las interpretaciones de un texto legal confuso y equívoco que salvan las competencias municipales preexistentes y la amplia capacidad de decisión al respecto de las CCAA, que son las titulares de la mayoría de las materias en las que están presentes intereses locales. La LRSAL ha pretendido condicionar las leyes atributivas de competencias a los

municipios, pero en las exposiciones de motivos y preámbulo no se incluyen referencia alguna a los requisitos del artículo 25 LBRL, aunque se atribuyan nuevas competencias e impongan nuevos deberes; tampoco es fácil comprobar que se evacuan los informes previstos en el artículo 7. 4 LBRL, si bien no se ha suscitado una especial conflictividad que se refleje en los Tribunales contencioso-administrativos; ni siquiera parece que se hayan reformado las Leyes autonómicas que matizaron la aplicación de la LRSAL en el sentido indicado por las Comisiones Bilaterales Estado-CA.

En definitiva, lo sucedido con la reforma local de 2013 en España pone de manifiesto que las modificaciones en aquellos ámbitos de especial trascendencia en la organización política y social del Estado como son las Administraciones locales deben realizarse de forma pausada, meditando bien las consecuencias, tomando en consideración las diferentes opciones políticas, pero también de las consideraciones técnicas que aseguran una mínima calidad en la norma y su adecuación a nuestra Constitución. Lo contrario, como ha sucedido en esta ocasión, tiene escasa utilidad, genera confusión y desconcierto en los servidores públicos y en los ciudadanos que asisten sorprendidos a declaraciones políticas grandilocuentes que realmente quedan en nada. La realidad, no obstante, no permite ser optimista como muestra la reforma de la LBRL en diciembre de 2023 mediante un Real Decreto-Ley.

## Bibliografía

Alonso Mas M.<sup>a</sup> J. (2014). «El nuevo régimen de las competencias municipales», en *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, M. J. Domingo Zaballos (coord.), 2014, Thomson Reuters Aranzadi.

Arias Martínez, M.<sup>a</sup> A. (2015). «La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial», en *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 40.

Barrero Rodríguez, C. (2017). «La ley de reforma del régimen local de 2013: ¿ha modificado realmente las competencias de los Municipios?», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 184, 2017, p. 41 ss.

Baño León, J. M. (2019). «Autonomía y competencias locales», en *Documentación Administrativa*, n 8-15.

Carbonell Porras, E. (2014). «Sobre la reforma local y las competencias municipales propias», en *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 99/100.

Carbonell Porras, E. (2016). *Replanteamiento sobre las provincias: del pretendido reforzamiento de su posición institucional a una posible mutación constitucional*, en *Anuario del Gobierno Local 2015/2016*. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Carbonell Porras (2023a). «Las competencias locales diez años después de la LRSAL», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, n.º 19.

Carbonell Porras, E. (2023b). «Los municipios pequeños: entre la supresión y la revitalización», en *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2022*, 2023.

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. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Galán Galán, A. (2012). La reordenación de las competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias, Fundación Democracia y Gobierno Local.

Koninckx Frasset, A. Y Alonso Mas, M. J. (2014). «Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales», en *Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios*, M. J. Domingo Zaballos (coord.), Thomson Reuters Aranzadi.

Medina Alcoz, L. (2023). «La manifiesta incompetencia del Estado para ejercer la tutela financiera sobre los entes locales», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, n.º 20.

Miguez Macho, L. (2014). «Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local», en *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 47.



## **BLOQUE II**

---

# **COMPETENCIAS LOCALES EN GALICIA: UNA REFORMA INCOMPLETA Y SUS IMPLICACIONES**



## CAPÍTULO IV

### COMPETENCIAS LOCALES Y CONTROL EXTERNO. UN DIAGNÓSTICO Y DOS ESTUDIOS DE CASO: RETO DEMOGRÁFICO Y ENTIDADES LOCALES MENORES

Simón Rego Vilar

*Consello de Contas de Galicia*

Jacinto Álvarez Somoza

*Consello de Contas de Galicia*

Domingo A. Guerra París

*Consello de Contas de Galicia*

1. INTRODUCCIÓN
  2. COMPETENCIAS LOCALES Y CONTROL EXTERNO: UN DIAGNÓSTICO SOBRE LA BASE DE LOS INFORMES DEL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA
    - 2.1. Finalidad del gasto de la Administración local de Galicia
    - 2.2. Liquidación por competencias de la Administración local de Galicia
  3. ESTUDIO DE CASO I. EL INFORME SOBRE RETO DEMOGRÁFICO Y LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES COMO PROBLEMA, PERO TAMBIÉN «COMO POSIBLE SOLUCIÓN»
  4. ESTUDIO DE CASO II. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN GALICIA: LA COOPERACIÓN A NIVEL MICRO Y LA IMPORTANCIA DEL «NÚCLEO DEMOCRÁTICO LOCAL»
  5. CONCLUSIÓN: LAS FUNCIONES DEL CONTROL EXTERNO INDEPENDIENTE MÁS ALLÁ DE LA LEGALIDAD Y REGULARIDAD FORMAL
- BIBLIOGRAFÍA



Simón REGO VILAR, Simón Rego Vilar, es Consejero del Área de Corporaciones Locales y Presidente de la Sección de Fiscalización del Consello de Contas. Es Administrador Civil del Estado, especialidad jurídica, Máster en Gestión Pública por la Universitat Pompeu Fabra y Especialista universitario en administración local. Miembro de la Red Localis-Red Local de Administración Pública.

Jacinto ÁLVAREZ SOMOZA, es inspector de finanzas de la Comunidad Autónoma de Galicia, especialidad de Intervención. En la actualidad es auditor del Área de Corporaciones Locales del Consello de Contas. Licenciado en Derecho por la Universidade da Coruña y responsable de la dirección de la Auditoría operativa sobre medidas adoptadas para abordar el reto demográfico en Galicia.

Domingo A. GUERRA PARÍS, es economista y se especializó en Economía Pública y Política Económica en la USC, donde también realizó un Máster en auditoría de cuentas. Es Auditor de Sistemas de Información y Máster en ciberseguridad. Desempeña sus funciones como Técnico de Gestión en el Área de Corporaciones Locales del Consello de Contas, donde asume la dirección y coordinación de los trabajos en materia de ciberseguridad, entre otros.

«(...) La prudencia (y, sobre todo, el acierto basado en estudios empíricos serios y contrastados) es una virtud necesaria en el proceso de toma de decisiones. Tal vez se yerre si se pretenden buscar soluciones "mágicas" de reducción del gasto público en la reducción "arbitrista" de municipios, pues cabe tener en cuenta el alto sentido de pertenencia local que existe en la inmensa mayoría de los municipios españoles».

Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, 2012

## 1. INTRODUCCIÓN

Constataba hace un cuarto de siglo el primer Conselleiro Maior del Consello de Contas de Galicia, el profesor Carlos G. Otero Díaz (Consello de Contas, 1999): «(...) La rigidez, impuesta por las fronteras y por los límites territoriales, puede obviarse con fórmulas de coordinación, cooperación y cofinanciación en el marco de la legalidad y de los principios éticos. Eso implica que los procedimientos incorporen la utilización de nuevas tecnologías y reajustes de los controles internos, jurídicos y financieros».

Años después de dicha reflexión la Red Local de Administración Pública «Red Localis» un año más plantea en su Congreso anual una reflexión oportuna y pertinente, pero que nos devuelve al debate de las rigideces impuestas por los marcos institucionales y normativos en el ámbito de la primera línea de defensa

de la ciudadanía en un Estado social y absoluta protagonista del cuarto pilar del Estado de Bienestar —la Administración local—, en torno a la «Reforma inconclusa de las competencias locales», diez años después de la aprobación de la Ley 27/2013, de 17 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local y su formulación basilar del principio de «una Administración, una competencia».

En el presente trabajo, se tratará de aportar la visión del control externo independiente del sector público en una Comunidad Autónoma como Galicia que cuenta con 359 entidades locales principales —313 municipios, 4 diputaciones, 33 mancomunidades y 4 entidades locales menores—, con 69 entidades dependientes —14 organismos autónomos, 12 consorcios, 20 fundaciones del sector público local y 23 sociedades mercantiles—.

Tabla 1. Entidades locales de Galicia

TIPO ENTIDAD LOCAL PRINCIPAL	TIPO ENTIDAD LOCAL DEPENDIENTE						TOTAL	EJERCICIO ANTERIOR
	Tipo	Censo	OOAA	Consorcio	Fundación	Soc. mercantil 100%		
Ayuntamiento tr 1 Más de 50.000 hab.	7	4	2	9	6	5	33	33
Ayuntamiento tr 2 De 20.001 a 50.000 hab.	16	2	2	2	2	1	25	27
Ayuntamiento tr 3 De 10.001 a 20.000 hab.	33	6	0	0	4	1	44	45
Ayuntamiento tr 4 De 5.001 a 10.000 hab.	56	0	0	2	2	0	60	61
Ayuntamiento tr 5 Menos de 5.000 hab.	201	0	2	4	0	1	208	210
<b>Total ayuntamientos</b>	<b>313</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>8</b>	<b>370</b>	<b>376</b>
Diputación	4	2	6	1	1	0	14	14
Entidad Local Menor	9	0	0	0	0	0	9	9
Mancomunidad	33	0	0	2	0	0	35	36
<b>Totales</b>	<b>359</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>428</b>	<b>435</b>

Fuente: Informe del Consello de Contas de Galicia de la cuenta general de las entidades locales de Galicia. Ejercicio 2022.

En este sentido, el Consello de Contas de Galicia es activo defensor de su condición no solo de órgano de vigilancia *ex post*, con el retrovisor, de la lega-

lidad y regularidad contable de la gestión económico-financiera de los 5.307 millones de euros que integran los créditos de la liquidación agregada del Presupuesto de Gastos del ejercicio 2022 de la Administración Local de Galicia, sino de la función de colaboración en la generación de evidencias para la mejora de la gestión pública, desde el punto de vista de la economía, eficacia y eficiencia del gasto y del ingreso público, pero también de su sostenibilidad —económica, social y ambiental—.

A estos efectos, en el presente trabajo se plantea un diagnóstico en relación con la liquidación por competencias, siguiendo la terminología de H. Heinelt (2012) «originarias» y «delegadas», ya sea *de iure* o de facto, de las entidades locales de Galicia, incluyendo un análisis de dos estudios de caso en relación con trabajos en marcha en el Área de Corporaciones Locales del Consello, como son los relativos al reto demográfico y democrático de la despoblación y a las entidades locales menores.

## **2. COMPETENCIAS LOCALES Y CONTROL EXTERNO: UN DIAGNÓSTICO SOBRE LA BASE DE LOS INFORMES DEL CONSELLO DE CONTAS DE GALICIA**

En un estudio «parteaguas», publicado en 2011, dirigido por la profesora Maite Vilalta (2011), en relación con el gasto no obligatorio de los municipios españoles, se concluía, tras un loable esfuerzo de síntesis metodológica, que el 25 por ciento del gasto de los ayuntamientos se destinaba a «competencias impropias».

Con esta referencia presente, el Consello de Contas de Galicia, desde el ejercicio 2023, en el marco de su competencia de colaboración para la generación de evidencias para la mejora de la gestión pública en Galicia, todos los años efectúa un análisis relativo a la liquidación presupuestaria de las entidades locales por competencias.

En el recientemente publicado, por primera vez en este ejercicio en el plazo de seis meses desde la rendición de cuentas de las entidades locales, «Informe de la cuenta general de las entidades locales de Galicia. Ejercicio 2022» (Consello de Contas de Galicia, 2024a), se plantea junto a los análisis tradicionales de la rendición de la cuenta general o el cumplimiento de la obligación de rendición y las deficiencias que presentan las cuentas, la inclusión de un diagnóstico sobre la situación financiera del sector público local de Galicia, entre las que se incorpora el análisis de la finalidad del gasto y la liquidación por competencias.

Figura 1. Comparativa del nivel de rendición de cuentas por Comunidades Autónomas.



Fuente: Portal de rendición de Cuentas OCEX-Tribunal de Cuentas. Nota: Navarra y País Vasco no están integradas en la Plataforma de rendición de cuentas de los OCEX y el Tribunal de Cuentas.

## 2.1. Finalidad del gasto de la Administración local de Galicia

Si atendemos a la estructura por áreas de gasto prevista en la Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, se diferencian seis grandes áreas de gasto presupuestarias a saber:

- Área de Gasto 1: Servicios Públicos Básicos. Incluye los gastos originados por los servicios públicos básicos de prestación obligatoria para las entidades locales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.1 de la LBRL. Hace referencia a cuatro políticas de gasto básicas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente.
- Área de Gasto 2: Actuaciones de protección y promoción social. Incluye los gastos en cuatro políticas básicas: gastos y transferencia derivados del régimen de previsión; pensiones de funcionarios; atención de carácter benéfico-asistencial y a grupos con necesidades especiales y fomento del empleo.
- Área de Gasto 3: Producción de bienes públicos de carácter preferente. Incluye los gastos destinados a las políticas en materia de sanidad, educación, cultura, ocio y deporte.

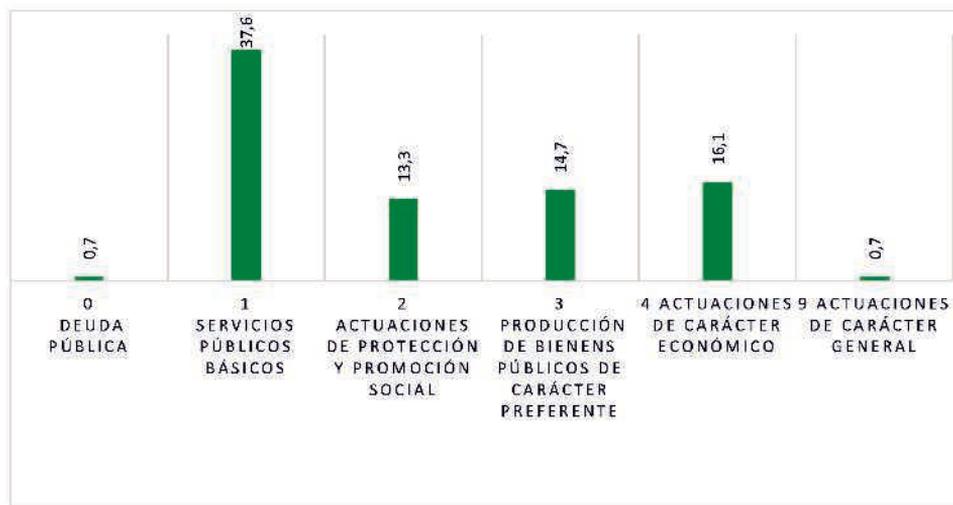
- Área de Gasto 4: Actuaciones de carácter económico. Incluye los gastos en actividades, servicios y transferencias para el desarrollo del potencial de los distintos sectores de la actividad económica. Comprende las políticas de gasto en materia de agricultura; industria y energía; comercio, turismo y PYMES; transporte público; infraestructuras; Investigación, desarrollo e innovación; y otras actuaciones de carácter económico.

- Área de Gasto 9: Actuaciones de carácter general. Incluye los gastos en actividades por el ejercicio de función de gobierno o de apoyo administrativo y soporte lógico y técnico a toda la organización; gastos generales y transferencias genéricas no imputadas a otra área; asimismo, recoge los gastos generales de la entidad que no puedan ser imputados ni aplicados directamente a otras áreas de gasto.

- Área de Gasto 0: Deuda Pública. Comprende los gastos de intereses y amortización de la deuda pública y demás operaciones financieras de naturaleza análoga, con exclusión de los gastos que ocasione la formalización de las mismas (que se imputan en el área 9).

En esa estructura, si se observa la liquidación del presupuesto de las 359 entidades locales de Galicia, la situación es la siguiente:

Gráfico 1. Peso relativo de las áreas de gasto.



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de la cuenta general de las entidades locales de Galicia. Ejercicio 2022 (Consello de Contas, 2024a).

Se constata en este sentido, el carácter residual en relación con la Administración local de Galicia de las áreas de gasto relativas al endeudamiento —el

sector local de Galicia es de menor endeudamiento financiero por habitante y el tercero que más rápido amortizaría esa deuda con el actual nivel de ahorro bruto (Consello de Contas, 2024a)— y las actuaciones de carácter general, relativas, entre otros aspectos, a los gastos en actividades por el ejercicio de la función de gobierno o de apoyo administrativo a la organización.

Si descendemos el análisis a la situación por programas de gasto, correlacionando los cinco programas de mayor gasto por habitante con la dimensión poblacional de los municipios, distinguiendo cinco tramos —Tramo 1: más de 50.000 habitantes, tramo 2: de 20.001 a 50.000, tramo 3: de 10.001 a 20.000, tramo 4: de 5.001 a 10.000 y tramo 5: de menos de 5.000—, la situación es la siguiente:

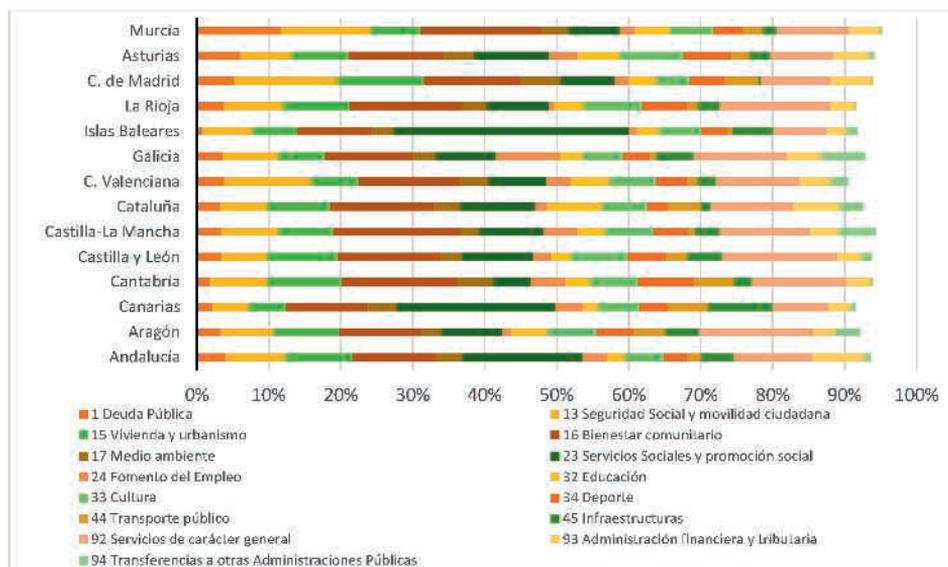
Tabla 2. Programas de gasto por habitante y tramo de población

POLÍTICA DE GASTO	PROGRAMA DE GASTO	AYUNTAMIENTOS				
		Tramo 1	Tramo 2	Tramo 3	Tramo 4	Tramo 5
13 Seguridad y movilidad ciudadana	132 Seguridad y Orden Pública	55,91	13,64	12,89	-	-
15 Vivienda y urbanismo	150 Administración General de Vivienda y Urbanismo	-	-	14,82	-	-
15 Vivienda y urbanismo	153 Vías públicas	50,71	15,52	19,77	5,96	9,68
16 Bienestar comunitario	162 Recogida, gestión y tratamiento de residuos	36,71	-	-	4,18	-
16 Bienestar comunitario	163 Limpieza viaria	80,45	25,29	18,25	-	-
16 Bienestar comunitario	1665 Alumbrado público	-	12,51	-	4,84	7,89
23 Servicios sociales y promoción social	231 Asistencia social primaria	31,84	13,39	15,06	9,78	14,41
45 Infraestructuras	453 Carreteras	-	-	-	-	5,47
92 Servicios de carácter general	920 Administración General	-	-	-	7,42	14,46

Fuente: Consello de Contas, 2024a.

En este sentido, y será objeto de otro análisis, destaco el peso de la asistencia social primaria, pero especialmente significativa su importancia relativa en los tramos 4 y 5 de población, los municipios de menos de 10.000 habitantes.

Gráfico 2. Peso relativo de las políticas de gasto de las entidades locales por Comunidad Autónoma.



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de la cuenta general de las entidades locales de Galicia. Ejercicio 2022 (Consello de Contas, 2024a).

## 2.2. Liquidación por competencias de la Administración local de Galicia

Si añadimos una nueva «capa» al análisis anterior, en relación con el destino o finalidad del gasto de las entidades locales, la relativa a la distribución de competencias entre jurisdicciones, el análisis nos conduce a la diferenciación inicial entre «competencias originarias» y «competencias delegadas».

En este sentido, la evidencia aportada por el Consello de Contas es rotunda en relación con las limitaciones en la aplicación, diez años después, del principio «una administración, una competencia», en tanto, como se analizará, conjugando el marco jurídico de distribución de competencias previsto en la normativa local con la liquidación presupuestaria y la rendición de cuentas efectuada al órgano de control externo, un 27,67 por ciento de las obligaciones reconocidas netas por las entidades locales en Galicia responden a gasto obligatorio —«competencias originarias»—, un 56,65 por ciento a competencias propias —«competencias delegadas»—, con lo que restaría por definir el destino del aproximadamente 15 por ciento restante, lo que inevitablemente nos conduce al debate de las «competencias impropias», o, cuando menos, en acertada expresión del profesor Míguez Macho, «competencias impropriamente financiadas». En este sentido, resulta reveladora la evidencia relativa a lo que sucede

cuando una actuación local es asumida por otro nivel jurisdiccional, como puede ser la asistencia sanitaria en relación con las Diputaciones provinciales, y como en ese caso, la competencia material es acompañada por la financiación —115,5 millones de euros anuales es la financiación de las Diputaciones provinciales al Servicio Gallego de Salud por servicios transferidos—.

Tabla 3. Financiación por las Diputaciones Provinciales de Galicia del Servicio Gallego de Salud

	2021	2022	% s/total	Variación 22/21
De la Diputación de A Coruña	32.077	36.473	31,6%	13,7%
De la Diputación de Lugo	8.687	9.865	8,5%	13,6%
De la Diputación de Ourense	24.507	27.828	24,1%	13,6%
De la Diputación de Pontevedra	36.363	41.355	35,8%	13,7%
<b>Total</b>	<b>101.635</b>	<b>115.521</b>	<b>100%</b>	<b>13,7%</b>

Fuente: Consello de Contas, 2024b.

En lo relativo a las competencias obligatorias y gasto obligatorio de las entidades locales, es decir, las previstas en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), a los efectos de la estructura presupuestaria de las entidades locales serían las relativas a los siguientes grupos de programa, en función de la población:

130 «Administración general de la seguridad y protección civil», 135 «Protección civil», 136 «Servicio de extinción de incendios», 1531 «Acceso a los núcleos de población», 1532 «Pavimentación de las vías públicas», 160 «Alcantarillado», 161 «Abastecimiento domiciliario de agua potable», 1621 «Recogida de residuos», 1622 «Gestión de residuos sólidos urbanos», 1623 «Tratamiento de residuos», 163 «Limpieza viaria», 164 «Cementerio y servicios funerarios», 165 «Alumbrado público», 170 «Administración general del medio ambiente», 171 «Parques y jardines», 172 «Protección y mejora del medio ambiente» 231 «Asistencia social primaria», 3321 «Bibliotecas públicas» y 4411 «Transporte colectivo urbano de viajeros».

En la tabla 4 se efectúa una comparativa por tramos de población y la media de las Comunidades Autónomas.

Tabla 4. Gasto obligatorio de las entidades locales de Galicia

TIPO	TRAMO POBLACIÓN	ORN 2022	GALICIA		RESTO ESTADO	
			% S/ORN	% S/ORN	% S/ORN	% S/ORN
			Total 2022	Total 2021	Total 2022	Total 2021
Ayuntamiento	1-Más de 50.000 hab.	273.934.546	25,87%	27,08%	26,02%	25,30%
Ayuntamiento	2-De 20.001 a 50.000 hab.	131.335.108	34,35%	29,66%	24,17%	24,00%
Ayuntamiento	3-De 10.001 a 20.000 hab.	123.415.941	29,85%	29,19%	22,33%	22,21%
Ayuntamiento	4-De 5.001 a 10.000 hab.	125.175.937	32,84%	32,78%	22,12%	22,09%
Ayuntamiento	5-Menos de 5.000 hab.	172.514.101	34,80%	33,47%	19,89%	20,24%
Diputación	-	97.048.569	15,76%	18,24%	26,31%	25,78%
Entidad Local Menor	-	30.122	7,69%	23,40%	13,74%	15,09%
Mancomunidad	-	8.813.594	41,49%	35,09%	34,64%	32,23%

Fuente: Consello de Contas, 2024a.

Por otro lado, en lo relativo a las competencias propias de las entidades locales, previstas en el artículo 25 de la LBRL, siguiendo la misma metodología se consideran los siguientes grupos de programa de gasto:

153 «Vías públicas», 162 «Recogida, gestión y tratamiento de residuos», 311 «Protección de la salubridad pública» 320 «Administración general de educación», 321 «Creación de centros docentes de enseñanza infantil y primaria», 322 «Creación de centros docentes de enseñanza secundaria», 323 «Funcionamiento de centros docentes de enseñanza preescolar, primaria y educación especial», 324 «Funcionamiento de centros docentes de enseñanza secundaria», 325 «Vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria», 330 «Administración General de Cultura», 332 «Bibliotecas y Archivos», 3322 «Archivos», 333 «Equipaciones culturales y museos», 334 «Promoción cultural», 336 «Protección y gestión del Patrimonio Histórico-Artístico», 337 «Instalaciones de ocupación del tiempo libre», 338 «Fiestas populares y festejos», 340 «Administración General de Deportes», 341 «Promoción y fomento del deporte», 342 «Instalaciones deportivas», 430 «Administración General de Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas», 431 «Comercio», 4311 «Ferias», 4312 «Mercados, abastos y lonjas», 4313 «Comercio ambulante», 432 «Información y promoción turística», 442 «Infraestructuras del transporte», 450 «Administración General de Infraestructuras», 452 «Recursos Hidráulicos», 453 «Carreteras», 454 «Caminos vecinales», 459 «Otras infraestructuras», 491 «Sociedad de la información», 492 «Gestión del conocimiento», 493 «Protección de consumidores y usuarios», 912 «Órganos de gobierno», 920 «Administración General», 922 «Coordinación y organización institucional de las entidades locales», 923 «Infor-

mación básica y estadística», 9231 «Gestión del padrón municipal de habitantes».

En la tabla 5 se efectúa una comparativa por tramos de población y la media de las Comunidades Autónomas.

Tabla 5. Gasto competencias propias de las entidades locales de Galicia

TIPO	TRAMO POBLACIÓN	ORN 2022	GALICIA		RESTO ESTADO	
			% S/ORN Total 2022	% S/ORN Total 2021	% S/ORN Total 2022	% S/ORN Total 2021
Ayuntamiento	1-Más de 50.000 bab.	637.186.979	60,17%	59,19%	52,19%	50,56%
Ayuntamiento	2-De 20.001 a 50.000 hab.	201.586.542	52,72%	56,36%	57,03%	56,15%
Ayuntamiento	3-De 10.001 a 20.000 hab.	238.519.501	57,68%	56,67%	62,79%	60,91%
Ayuntamiento	4-De 5.001 a 10.000 hab.	215.443.914	56,51%	54,53%	64,63%	63,35%
Ayuntamiento	5-Menos de 5.000 hab.	272.961.509	55,06%	55,18%	67,63%	66,74%
Diputación	-	334.282.717	54,28%	50,77%	40,84%	42,54%
Entidad Local Menor	-	276.614	70,66%	57,34%	70,72%	69,93%
Mancomunidad	-	8.527.544	40,15%	42,79%	54,56%	58,60%

Fuente: Consello de Contas, 2024a.

Una vez definido el gasto en «competencias originarias» y «competencias delegadas», por seguir con la terminología inicial, y planteada la evidencia derivada del análisis de las liquidaciones presupuestarias, en un contexto como el de Galicia con niveles de rendición de cuentas locales próximos al 100 por cien, la pregunta a resolver radica en ese porcentaje de recursos locales que no se destina a gasto obligatorio, ni a competencias propias, así como las diferencias evidentes por tramos de población en las entidades locales y comunidades autónomas. Evidencias que nos derivan no solo al debate sobre la inconclusa reforma de las competencias locales, sino al de la reforma de la financiación de las entidades locales y, al siempre por debajo del nivel del agua, debate sobre el fomento de la cooperación y el reforzamiento de la capacidad administrativa y de gestión de la Administración Local, que se intentará abordar a través de dos estudios de caso: el reto de la despoblación en Galicia y la figura, tan desconocida en nuestra realidad institucional, de las entidades locales menores.

### 3. ESTUDIO DE CASO I. EL INFORME SOBRE RETO DEMOGRÁFICO Y LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES LOCALES COMO PROBLEMA, PERO TAMBIÉN «COMO POSIBLE SOLUCIÓN»

En el plan de trabajo para 2023, aprobado por el Pleno del Consello de Contas el 8 de abril de 2023, se contemplaba la fiscalización sobre las medidas adop-

tadas para abordar el reto demográfico en los ayuntamientos de menor población [código 1702023-07].

La delimitación del objeto de la fiscalización exige adoptar una primera decisión relevante, delimitar el punto de partida: La aparición en el debate público del «concepto de reto demográfico» como consecuencia, entre otros hechos, de la despoblación que se detecta de manera más acusada en determinadas zonas de Galicia.

Pero esta decisión de inicio, que podría no ser compartida unánimemente como un problema, podría ser además parcialmente motivada con los datos del Plan Estratégico para Galicia 2021-2030 que elabora el Gobierno Gallego y que prevé destinar cada año casi el 50% (o más) de los fondos estimados para dicho período al «Reto Demográfico».

Pero ¿qué es el Reto Demográfico? ¿qué variables lo configuran o definen?

Tabla 6. Escenario financiero en Ejes del PEG 2022-2030. Millones de euros.

Eje PEG 2022-2030	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Eje 1. El reto demográfico	5 653	5 717	5 707	5 736	5 843	5 935	6 134	6 346	6 573
Eje 2. Galicia verde y sostenible	368	351	352	341	335	323	341	379	381
Eje 3. Competitividad y crecimiento	1 389	1 373	1 417	1 446	1 364	1 382	1 459	1 509	1 578
Eje 4. Cohesión social y territorial	333	329	331	325	285	288	290	293	300
<b>TOTAL</b>	<b>11 407</b>	<b>11 501</b>	<b>11 584</b>	<b>11 687</b>	<b>11 748</b>	<b>11 907</b>	<b>12 339</b>	<b>12 782</b>	<b>13 238</b>
91 - Intereses del servicio de deuda	74	76	77	80	82	83	81	81	82
<b>Total gasto no financiero</b>	<b>11 481</b>	<b>11 577</b>	<b>11 661</b>	<b>11 767</b>	<b>11 830</b>	<b>11 990</b>	<b>12 420</b>	<b>12 863</b>	<b>13 320</b>
Consellería	Eje		Prioridad de inversión				Presupuesto		
Sanidade	E1. Eje 1. El reto demográfico		PA04. Fortalecer una asistencia sanitaria accesible y de calidad				5 191 482 879		
Vice 1ª e C. Pres., Xustiza e Deportes	E1. Eje 1. El reto demográfico		PA04. Fortalecer una asistencia sanitaria accesible y de calidad				56 267 913		

Fuente: Consellería de Facenda e Administración Pública.

En la normativa europea, los fondos de cohesión, y en concreto el Fondo Europeo de Desarrollo Regional recoge por primera vez en el considerando 45 del Reglamento (UE) 2021/1058 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de

junio de 2021 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al Fondo de Cohesión, la siguiente definición:

«(...) el FEDER debe prestar especial atención a las dificultades concretas de las zonas de nivel NUTS 3 y de unidades administrativas locales, tal como se indica en el Reglamento (CE) n.º 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, que tengan una densidad de población muy baja, conforme a los criterios señalados en el punto 161 de las Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, en concreto aquellas con una densidad de población inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado, o zonas que hayan sufrido un descenso medio de la población de al menos el 1% durante el período 2007-2017. Los Estados miembros deben estudiar la posibilidad de desarrollar planes de acción voluntarios concretos a nivel local para dichas zonas con objeto de contrarrestar estas dificultades demográficas».

Más recientemente, el artículo 15 de la Ley 5/2023, de 13 de abril, de la Generalitat, integral de medidas contra la despoblación y por la equidad territorial en la Comunidad Valenciana (DOGV de 21 de abril de 2023) consideró que se encuentra en riesgo de despoblación un municipio cuando cumple 4 o más de los criterios que recoge, entre otros:

a) Densidad de población. Número de habitantes, según el último padrón vigente, inferior o igual a los veinte habitantes por kilómetro cuadrado. El requisito de densidad de población se considera cumplido por todos los municipios con un término municipal inferior a un kilómetro cuadrado.

b) Crecimiento demográfico. Tasa de crecimiento de la población en el período comprendido en los últimos veinte años: menor o igual al cero por ciento (0%)».

En la normativa estatal, el IDAE, a los efectos de su programa de ayudas para la rehabilitación energética en edificios, define municipios en Reto Demográfico a los «municipios de hasta 5.000 habitantes y los municipios urbanos de hasta 20.000 habitantes en los que todas sus entidades singulares de población sean de hasta 5.000 habitantes.

Agregando ambas tipologías, existen 6.974 municipios en el territorio nacional que cumplen las características anteriores y que representan el 14% de la población total».

En la normativa autonómica gallega, la Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia fija en su exposición de motivos que «La Comunidad Autónoma de Galicia es consciente de la necesidad de un abordaje más profundo de los efectos derivados del cambio demográfico y de la oportunidad del momento actual para hacerlo. Gestionar con éxito el reto demográfico al que se enfrenta Galicia implica adoptar nuevos enfoques y trabajar codo a codo y con visión de futuro, tanto el sector público autonómico como las administraciones locales y los agentes económicos y sociales. Es necesario un compromiso estratégico que permita establecer medidas estables a medio y largo plazo».

Más en concreto, el artículo 1 de la Ley establece como objetivo «un desarrollo social, económico y ambiental sostenible y territorialmente equilibrado, de manera que las personas consideren Galicia como el lugar idóneo para vivir, establecerse y, si así lo desean, tener hijas e hijos y desarrollar el proyecto familiar que libremente escojan», mediante «la ordenación y la coordinación de las políticas públicas autonómicas y el fomento de la actuación conjunta de las administraciones públicas y de los distintos interlocutores sociales y económicos de Galicia».

Por último, los enfoques tradicionales que vinculaban el problema con la natalidad han sido actualizados con problemáticas adicionales que completan el concepto pero complican su análisis y revisión para proponer medidas. En este punto, el concepto de «Brain drain» o «Fuga de cerebros» adquiere cada vez más relevancia en el análisis del Reto como despoblación, y más en concreto como pérdida de las personas nuevas *a priori* más preparadas.

En una corriente de análisis diferente, el Reto demográfico también es analizado como una oportunidad para el «rural». No debemos olvidar que, como podremos avanzar en los trabajos informe en marcha, el impacto del reto demográfico en Galicia tiene una repercusión negativa mucho mayor en el Rural. No es un hecho aislado ni propio de Galicia, sino que es común con matices a la UE, en la que 37 millones de habitantes viven en zonas rurales «remotas». Esto supone el 9% de la población de la UE que vive en casi la mitad de la tierra de la UE (177 millones de hectáreas).

Los objetivos generales de la fiscalización son los siguientes:

- Evaluar las medidas adoptadas por la Comunidad Autónoma en relación con las entidades locales, las diputaciones y las medidas adoptadas por las propias entidades locales para el abordaje de las dinámicas vinculadas a la despoblación y los impactos de estas medidas, alrededor de los ejes de la regresión demográfica y la despoblación del medio rural.
- Realizar un diagnóstico sobre la puesta en marcha de las medidas adoptadas en el territorio, la aplicación de las diferentes estrategias aprobadas, como las medidas impulsadas por las diputaciones y los ayuntamientos en zonas de reto demográfico, así como sus impactos en un marco comparativo de tres Comunidades Autónomas: Aragón, Galicia y Navarra.

Los objetivos concretos de la fiscalización formulados en términos de preguntas de auditoría operativa son los siguientes:

- Objetivo 1: ¿Cómo se está abordando la estrategia frente al reto demográfico, alrededor de los ejes de la regresión demográfica y la despoblación del medio rural, en relación con los ayuntamientos de menor población?

- Objetivo 2: ¿Se formula y/lo aplica algún «principio de diferenciación» en el diseño de las capacidades institucionales, competencias y marco de financiación (Participación en los ingresos del Estado —PIE— y Participación en los Ingresos de la Comunidad Autónoma —PICA—) para el abordaje del reto demográfico?

- Objetivo 3: ¿Cuáles son los principales impactos de los programas de actuación pública en relación con el reto demográfico y los ayuntamientos en riesgos de despoblación?

Lo anterior obliga a un análisis particularizado para los ayuntamientos de la muestra que se seleccionó para el informe, de las competencias que están ejerciendo para afrontar el problema del Reto demográfico, pero igual de importante, con qué recursos o financiación lo pueden afrontar.

La respuesta a las preguntas planteadas en la fiscalización exigía un enfoque de los trabajos con alcance diferenciado en función de la pregunta de que se trate. Si bien la actuación de las entidades locales supramunicipales (diputaciones y Comunidad Autónoma) debería ser tratada de manera instrumental, en la medida en que tengan incidencia en los recursos de los que dispondrán los ayuntamientos para asumir las actuaciones de Reto, para el trabajo directamente dirigido a las entidades municipales resultaba procedente realizar una muestra que garantizara un idóneo equilibrio entre el trabajo a realizar y la población objetivo de la fiscalización.

Por ello, realizamos una muestra para los ayuntamientos que tuvo en cuenta los siguientes parámetros:

- Municipios de 5.000 habitantes o menos en las 4 provincias.
- Crecimiento vegetativo de -10% o inferior.
- Tasa de variación de la población en el período 2016-2021 del 0% o inferior.
- Densidad de población del 20% o inferior.

Todos ellos datos tomados en diciembre de 2022, lo cual excluiría posibles cifras provisionales o erradas.

De las 99 entidades que recibieron el requerimiento inicial, incluyendo Comunidad Autónoma de Galicia (CAG) y las Diputaciones Provinciales, sólo remitieron información la CAG, 31 ayuntamientos y 4 diputaciones provinciales. Además, la calidad de las respuestas a juicio del equipo auditor fue muy baja en la mayor parte de las entidades.

Podemos señalar, por lo tanto, que el análisis deberá centrarse en una muy reducida muestra de 24 ayuntamientos (un 25,53% de la muestra total seleccionada, que representa un 7,67% del total de ayuntamientos de Galicia), por-

que la respuesta de 7 de ellos fue claramente insuficiente como para incluirla en el contenido del informe. De dichos ayuntamientos, analizamos sus actividades definidas como de Reto Demográfico, el personal imputado al programa o a actividades vinculadas con dicho problema, las ayudas convocadas (y gasto ejecutado), etc.

En cuanto a la financiación de las actuaciones de Reto, se solicitó información a Comunidad Autónoma de Galicia, ya que, dentro de los créditos totales asignados a las Corporación Locales por importe de casi 408 millones de euros, en el artículo 57 de la LOXCAG para 2021 fija un importe de 121,92 millones de euros del Fondo de Cooperación Local, figura de participación en la financiación de la CAG por las entidades locales (ejemplo por lo tanto de PICA).

El FCL asciende en el dicho ejercicio al 2,3200880 por ciento de la recaudación líquida de los capítulos I, II e III del presupuesto de ingresos de la Administración General, llegando en los presupuestos para el año 2022 a 125,96 millones de euros.

Si bien, debemos tener en cuenta que las cifras indicadas suponen en los dos casos un pago a cuenta del dato definitivo, que se determinará una vez cerrada la recaudación de cada año. Por ejemplo, en la fecha actual ya está publicado el informe de la Cuenta General 2021 de la Comunidad Autónoma de Galicia que recoge la liquidación de la cuenta 2021 y también el informe de la Cuenta General de 2022.

Tabla 7. Liquidación Cuenta General de la Comunidad Autónoma

Año	Créditos para EELL	Créditos ejecutados (*)	% de ejecución	FCL: Pagos a Cuenta	FCL liquidación	% ejecución del FCL liquidado	% de ejecución sin FCL
2021	407.864.257,00 €	343.616.759,69 €	84,25%	121.916.713,00 €	126.300.000,00 €	103,60%	76,00%
2022	488.618.681,00 €	348.018.411,97 €	71,22%	125.958.864,00 €	130.400.000,00 €	103,53%	60,01%

Fuente: Consello de Contas.

En todo caso, en el análisis del FCL hace falta indicar que una parte cada vez más relevante del mismo, el Fondo Adicional, se reparte con criterios diferentes a los de población, teniendo en cuenta los parámetros que cada año viene fijando la Comunidad Autónoma.

Además, el informe incluirá la valoración de algunas medidas novedosas y su posible aplicación o réplica en Galicia, con la consideración de la (en ocasiones) «desaprovechada» figura de las Comarcas o su sustitución en este análisis por las denominadas «áreas funcionales».

Concluyendo, un informe que parte del análisis de una realidad novedosa como medidas para afrontar el Reto demográfico con las claves de despoblación

y huida de personas más preparadas, fundamentalmente en el entorno rural de Galicia, que se verá claro en septiembre de 2024.

Todo lo anterior como parte de la función del Consejo de Cuentas, no sólo de verificar la legalidad y regularidad de las actuaciones de las Administraciones Públicas, sino con el objetivo de obtener datos relevantes y veraces para suministrar al debate público. Y con la finalidad también con ello de obtener políticas públicas mejor motivadas y planificadas, y por lo tanto más eficaces y eficientes.

#### **4. ESTUDIO DE CASO II. LAS ENTIDADES LOCALES MENORES EN GALICIA: LA COOPERACIÓN A NIVEL MICRO Y LA IMPORTANCIA DEL «NÚCLEO DEMOCRÁTICO LOCAL»**

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL) ha transformado la naturaleza jurídica de las entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en Galicia, tienen la denominación de Entidades Locales Menores (ELM).

Uno de los cambios más notables afectó al contenido del artículo 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LRBRL), provocando que las nuevas ELM dejaran de tener la consideración de entes locales. La otra alteración consistió en dejar sin contenido el artículo 45 de la LRBRL, donde se determinaban las bases de su régimen jurídico, para considerarlas, en el nuevo artículo 24 bis, como carentes de personalidad jurídica y como una forma de organización municipal desconcentrada.

Pero, esta transformación no afecta a las ELM gallegas, que mantienen su personalidad jurídica y el carácter de entidad local a todos los efectos, en virtud de lo señalado en los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria 4.<sup>a</sup> de la LRSAL, donde se indica:

«1. Las entidades de ámbito territorial inferior al municipio existentes en el momento de la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su personalidad jurídica y la condición de entidad local.

2. Con fecha de 31 de diciembre de 2014, las entidades de ámbito territorial inferior al municipio deberán presentar sus cuentas ante los organismos correspondientes del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva para no incurrir en causa de disolución».

Pues bien, todas las ELM gallegas fueron creadas durante la primera mitad del siglo pasado, y rindieron la cuenta general de 2013 con anterioridad a 31 de diciembre de 2014, por lo que —se insiste— mantienen su condición de entes locales.

Sin embargo, si bien es cierto que, en la actualidad, todas las ELM gallegas mantienen la condición de entes locales, también es verdad que la situación de no rendir cuentas en plazo al Consello de Contas de Galicia es una incidencia

significativa que se reitera de forma recurrente, como se puede observar en la siguiente Tabla 8, donde aparecen, primero por provincias, comenzando por la ELM de Berán (Ourense) y seguido del resto por orden alfabética (todas de la provincia de Pontevedra), y donde se destaca, en color rojo, la fecha de la rendición fuera de plazo, referida a los cuatro últimos ejercicios.

Tabla 8. Fechas de rendición de los últimos ejercicios

Entidade Local Menor	Rendición ejercicio 2018	Rendición ejercicio 2019	Rendición ejercicio 2020	Rendición ejercicio 2021
Berán (Concello de Leiro)	10/10/2019	15/01/2021	07/10/2021	17/02/2023
Arcos da Condesa (Caldas de Reis)	18/10/2019	24/02/2021	10/02/2022	07/03/2023
Bembrive (Vigo)				
Camposancos (A Garda)	13/04/2020	03/03/2021	13/07/2022	26/01/2023
Chenlo (O Porriño)	26/12/2019	30/11/2020	13/10/2021	14/10/2022
Morgadáns (Gondomar)	17/12/2019	07/01/2021	30/12/2021	03/02/2023
Pazos de Reis (Tui)	09/10/2019	19/01/2021	10/10/2021	09/10/2022
Queimadelos (Mondariz)	29/10/2019	28/10/2021	03/11/2021	22/11/2022
Vilasobroso (Mondariz)	05/11/2019	05/05/2021	05/04/2022	23/11/2022

Fuente: Elaboración propia.

Por ese motivo, el Consello de Contas de Galicia consideró analizar las causas que provocaron este reiterado incumplimiento, identificando las razones que lo originaron, para contribuir a cambiar esta situación removiendo los obstáculos estructurales y organizativos y las prácticas de gestión que han impedido cumplir con este deber fundamental. Además, también se acordó verificar las principales magnitudes de la situación económico-financiera, referidas a 2021.

Para eso, se elaboró un modelo matemático binomial, de regresión lineal múltiple, estimado por mínimos cuadrados ordinarios, con estimadores lineales, insesgados y óptimos, en el que se consideraron las siguientes variables:

- Las fechas de aprobación del presupuesto y de la liquidación, porque constituyen elementos que permiten opinar sobre la existencia de disciplina en el cumplimiento de las fechas establecidas en la normativa reguladora de las haciendas locales. En ese mismo sentido, también se contempló el plazo de envío de información obligatoria sobre control interno.
- Además, se consideraron como causas explicativas tanto la dotación de recursos humanos como las disponibilidades técnicas, junto con el modelo contable utilizado, así como el nivel de competencias asumido por las ELM.

Adicionalmente, y con la misma pretensión, se solicitó a las respectivas presidencias de las Juntas Vecinales que expusieran, por escrito, los motivos por los que, a su juicio, no se pudo cumplir con ese deber inexcusable.

Los resultados del trabajo efectuado evidencian que la puntualidad en aprobar y remitir información del presupuesto, liquidación y control interno al Consejo de Contas no implica necesariamente que se rinda la cuenta general en plazo.

A esa misma conclusión se llegó respecto al modelo contable aplicado, aunque pudiera parecer que la utilización del modelo básico facilitaría la rendición de cuentas en plazo, ya que ofrece ciertas ventajas en comparación con los modelos simplificado y normal. Entre otras, la sencillez y facilidad de uso, estados contables más simples y no requiere tantos registros detallados como los otros modelos. Además, porque, junto con el modelo simplificado, posibilita aplicar el régimen de control interno simplificado y proporciona menos carga administrativa, al exigir menos requisitos y formalidades.

En sentido opuesto, la práctica inexistencia de funcionarios con habilitación nacional, unido a la carencia de funcionarios propios de estas entidades constituye una realidad que dificulta, sin duda, la rendición de cuentas en plazo. Asimismo, la escasa dotación de medios propios para el desarrollo de funciones administrativas esenciales, unido a la carencia de una infraestructura física y tecnológica adecuada, concretan verdaderas razones que dificultan o impiden el cumplimiento de la rendición de cuentas en plazo.

Por otro lado, y relacionado con el tema que nos ocupa: «competencias locales y control externo, el caso concreto de las ELM», se verificó que todas las ELM de Galicia desempeñen las competencias que les corresponden por ley. Pero no se puede concluir que el mayor o menor esfuerzo en la aplicación de esas atribuciones constituya una causa que impida la rendición en plazo de la cuenta general.

En definitiva, una vez obtenida evidencia de auditoría adecuada y suficiente unido a las justificaciones de la totalidad de los alcaldes y alcaldesas pedáneos para explicar los motivos del incumplimiento de la rendición de cuentas en plazo, se concluye que se centran, fundamentalmente, en la escasez de medios humanos, unido a la precariedad de medios materiales que también fue observada, ya que, con la excepción de la ELM de Bembrive, esta situación afectó realmente al cumplimiento del plazo de rendir la cuenta general del ejercicio 2021.

En cuanto al régimen de competencias, todas las ELM de Galicia se constituyeron a partir de la entrada en vigor del Estatuto Municipal de 1924, que es el texto normativo por lo que este tipo de entes adquieren personalidad jurídica diferenciada del municipio del que forman parte y donde se les asigna, por primera vez, la denominación de entidades locales menores.

En este Estatuto Municipal se les otorgan una serie de atribuciones, como las conferidas a las Juntas Vecinales, donde se asignan, por ejemplo, las de conservar el patrimonio comunal, cuidar de la policía de los caminos rurales y vecinales, fuentes, ríos y montes conforme lo que dispongan las leyes (artículo 191 del Estatuto Municipal), y que se mantuvieron, respetando ese núcleo intrínseco de competencias, hasta hoy en día.

Desde entonces, las normas que precedieron a la Constitución de 1978 continuaron con la declaración genérica de que las ELM dispondrán de la administración especial para sus derechos e intereses, con plena capacidad jurídica, dentro de los límites y con los requisitos establecidos en las leyes. Podrán, en consecuencia, adquirir, reivindicar, conservar y enajenar bienes de todas clases, celebrar contratos, establecer y explotar toda clase de obras y servicios públicos, etc.

Ya en el marco de la Constitución de 1978, la legislación básica estatal, es decir, LRBRL, establecía como competencias de las ELM aquellas que tuvieran por objeto la administración descentralizada respecto del municipio al que pertenecen. Y el artículo 38 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRRL), que es de aplicación supletoria a la normativa autonómica, establece que las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal tendrán las siguientes competencias: la construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y bebederos; policía de caminos rurales, montes, fuentes y ríos; limpieza de calles; la mera administración y conservación de su patrimonio, incluido el forestal, y la regulación del aprovechamiento de sus bienes comunales, así como la ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de exclusivo interés de la Entidad, cuando no esté a cargo del respectivo municipio.

Por su parte, la legislación de Galicia sobre administración local (LALGA) determina en el artículo 163 que son competencia de las entidades locales menores las siguientes:

- a) La administración y la defensa de su patrimonio.
- b) La ejecución de obras y la prestación de servicios de su interés, siempre y cuando sean realizados con fondos propios y no estén a cargo del respectivo ayuntamiento o de otra entidad supramunicipal.
- c) La vigilancia, el mantenimiento y la limpieza de las vías urbanas, caminos rurales, montes, fuentes y lavaderos.
- d) Aquellas otras que le delegue el municipio, luego de la aceptación por la entidad, y con la asignación de los recursos para su ejercicio.

En definitiva, las ELM gallegas disponen de este conjunto de atribuciones específicas, contempladas en la LALGA, y se verificó que, con la finalidad de

satisfacer las necesidades y aspiraciones vecinales, se están ejerciendo por todas ellas con diferente grado de intensidad, tal y como se indica en el Informe de Fiscalización de las ELM de Galicia, 2021 recientemente aprobado por el Consejo de Contas.

Respecto de la fiscalización financiera efectuada, y en relación con el resultado presupuestario, remanente de tesorería y ahorros bruto y neto, así como al saldo no financiero y/o capacidad/necesidad de financiación, estos han sido los resultados:

A nivel agregado, las ELM presentan un resultado presupuestario positivo por importe de 38.620,35 euros, porque los ingresos reconocidos netos (1.021.490,33 euros) fueron superiores a las obligaciones netas liquidadas (982.869,98 euros), generando un superávit conjunto que constituye un primer indicador de la solvencia financiera de estas entidades.

El resultado presupuestario ajustado agregado, después de considerar los aumentos derivados de los ajustes por créditos gastados que se financiaron con el remanente de tesorería para gastos generales de Camposancos (48.078,43 euros), Chenlo (56.028,64 euros) y Pazos de Reis (8.087,49 euros), que totalizan 112.194,56 euros, presenta un resultado positivo global de 150.814,91 euros. En consecuencia, se pone de manifiesto, otra vez, la capacidad de los derechos reconocidos en el ejercicio, después de ajustes, para atender las obligaciones generadas en el mismo. No obstante, considerando las incorrecciones materiales detectadas durante la fiscalización, el resultado presupuestario «teórico» del conjunto de las ELM de Galicia, también alcanzaría superávit global.

En definitiva, las ELM obtuvieron un resultado presupuestario positivo agregado, que constituye un primer indicador de la solvencia financiera conjunta de estas entidades. El resultado presupuestario ajustado agregado, presenta también un resultado positivo global, por lo que se verificó la capacidad de los derechos reconocidos en el ejercicio, después de ajustes, para atender las obligaciones generadas en el mismo. A nivel individualizado, las únicas entidades que presentan resultado presupuestario con déficit han sido Queimadelos (-244,49 euros) y Vilasobroso (-12.635,89 euros) y, si se tienen en cuenta las incorrecciones materiales detectadas, también Bembrive (-34.418,35 euros).

Por su parte, el Remanente de tesorería de las ocho ELM que lo han elaborado y aprobado (todas excepto Bembrive), refleja una situación de liquidez conjunta al cierre del ejercicio 2021 e, igualmente, de manera individualiza. En consecuencia, las ELM poseen disponibilidad financiera suficiente si tuvieran que pagar todas sus deudas en el corto plazo. Como resultado del trabajo efectuado y considerando las incidencias detectadas que afectan al cálculo «teórico» de esta magnitud, el Remanente aprobado (1.021.694.15 euros) seguiría siendo positivo por importe conjunto de, al menos, 1.020.047,87 euros.

Por último, y así como de forma agregada el conjunto de estas entidades presenta ahorro neto positivo, no sucede el mismo de manera individual. Las entidades de Chenlo, Queimadelos y Vilasobroso, teniendo en cuenta su estructura de ingresos y gastos, no pueden hacer frente a nuevas deudas en caso de precisarlas, ya que este indicador limita la obtención de préstamos a largo plazo al presentar, en los tres casos, saldo negativo. De todas formas, ninguna ELM tiene endeudamiento financiero ni a corto ni a largo plazo.

Respecto al ahorro bruto conjunto del ejercicio 2021, ha sido suficiente para financiar las inversiones del período, a pesar de que no se registraron ingresos de capital. En consecuencia, se generó un superávit conjunto no financiero por importe de 38.620,35 euros que, debido a la inexistencia del saldo de activos y pasivos financieros, ofrece la misma cifra positiva de capacidad de endeudamiento agregada en ese ejercicio. Sin embargo, Camposancos, Chenlo, Queimadelos y Vilasobroso presentaron, aisladamente, saldo no financiero negativo junto con necesidad de financiación. Y como resultado de las incidencias contables detectadas, la ELM de Bembrive también presentaría necesidad de financiación, por lo que todas esas entidades deberían adoptar medidas de saneamiento financiero que permitan corregir esa situación.

Aprovechando este foro, y como conclusión general, ya que las ELM de Galicia continuarán manteniendo su condición de entes locales, se recomienda a los poderes públicos que sean conscientes de esta realidad, para que pongan en valor a este singular tipo de entidades locales. Por consiguiente, y en esa misma línea de preservar y dignificar a nuestras ELM, se recomienda que impulsen líneas de apoyo para consagrar el principio de suficiencia financiera. Para ello, además de efectuar cambios normativos para establecer un fondo incondicionado de participación en los ingresos de las diferentes Administraciones, deberían transferirse también fondos finalistas, para que la capacidad de gestión de las competencias y la prestación de servicios administrativos básicos puedan ser desempeñados con recursos suficientes.

## **5. CONCLUSIÓN: LAS FUNCIONES DEL CONTROL EXTERNO INDEPENDIENTE MÁS ALLÁ DE LA LEGALIDAD Y REGULARIDAD FORMAL**

Los órganos independientes de control externo como el Consello de Contas de Galicia, previstos en el Estatuto de Autonomía, decía el profesor Carlos G. Otero Díaz (Consello de Contas, 1999) a finales del siglo pasado, tuvieron que adaptarse a una «tradición económica y social de Galicia no muy adecuada para el desarrollo de las instituciones y órganos de control». En este sentido, el control externo de 2024 debe adaptarse a una nueva realidad que sigue demandando el control riguroso sobre la legalidad y la regularidad formal del gasto y del ingreso público, pero también que exige a los órganos de control que se configuren como generadores de evidencias para la mejora de la gestión pública, en

torno a la economía, eficacia y eficiencia, pero también sostenibilidad —económica, social y ambiental— de los programas de actuación pública. Y también en el caso del Consello de Contas como pilares de integridad institucional en el marco de la Comunidad Autónoma, en virtud de la nueva función de prevención del fraude y el fomento de marcos de integridad pública en la gestión asumida desde el año 2016 por esta institución.

## **Bibliografía**

Consello de Contas (1999). Eficacia del control externo público, Consello de Contas, Santiago de Compostela.

Consello de Contas (2024a). Informe de la cuenta general de las entidades locales de Galicia. Ejercicio 2022. Disponible en: Últimos informes | Consello de Contas (ccontasgalicia.es).

Consello de Contas (2024b). Infome de la cuenta general del Servicio Gallego de Salud. Ejercicio 2022. Disponible en: Últimos informes | Consello de Contas (ccontasgalicia.es).

Heinelt, H. (2012). 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, en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonómico*, Documento Técnico, Fundación Democracia y Gobierno Local – Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.

Jiménez Asensio, R. (2012). Estudio introductorio: reforma de la planta local y competencias municipales. Primeras reflexiones de urgencia sobre una propuesta, en *Elementos para un debate sobre la reforma institucional de la planta local en el Estado Autonómico*, Documento Técnico, Fundación Democracia y Gobierno Local – Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.

Villalta Ferrer, M. (2011). Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007, Colección Documentos e Informes (D+I), Fundación Democracia y Gobierno Local – Federación Española de Municipios y Provincias, Madrid.

# CAPÍTULO V

## EL ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS LOCALES DESDE LA ÓPTICA ECONÓMICA: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Alberto Vaquero García<sup>(1)</sup>

*GEN-Universidade de Vigo y Red Localis*

1. INTRODUCCIÓN
  2. LAS COMPETENCIAS DE SERVICIOS MUNICIPALES Y EL TAMAÑO DE LA PLANTA LOCAL EN GALICIA
  3. LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES
  4. EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES
  5. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS COMO ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES PARA PRESTAR SERVICIOS
  6. RECOMENDACIONES
  7. CONCLUSIONES
- BIBLIOGRAFÍA

---

(1) Agradezco la colaboración de Alejandro Domínguez Lamela, ayudante de investigación del grupo GEN de la Universidade de Vigo para la obtención de la información estadística de este trabajo y los comentarios de Miguel Ángel Santirso, Simón Rego y del resto de participantes en el VI Congreso Red Localis que han permitido mejorar la calidad de esta contribución.



Alberto VAQUERO GARCÍA, licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, especialidad en Economía Pública por la Universidad de Vigo, Graduado Social Diplomado por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Economía de la Educación y del Trabajo por la Universidad Carlos III de Madrid, Postgrado en Técnicas Estadísticas por el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Profesor Titular de Economía Aplicada en la Facultad de Ciencias Empresariales y Turismo de Ourense, en la Administración ha desempeñado el cargo de Asesor Especializado en el área de Economía del Gabinete de Estudios del Consejo Económico y Social de España y como Asesor del Gabinete del Ministerio de Educación y Ciencia.

## 1. INTRODUCCIÓN

La prestación de servicios locales, como una de las principales competencias de los ayuntamientos, no siempre es posible garantizarla con los medios y recursos disponibles en los municipios. Esto es un problema constante para los municipios con pocos habitantes, especialmente aquellos donde residen 5.000 habitantes o menos, que suponen la mayor parte de los entes locales en Galicia. Por este motivo, no es infrecuente que estos municipios tengan problemas para su prestación y/o no la puedan ofertar con la calidad necesaria. Esto se traduce en una incapacidad práctica para poder ejercer las competencias locales.

Además, el minifundismo local gallego trae consigo unas bases tributarias muy limitadas para los municipios con reducida población, que no suelen tener la capacidad fiscal suficiente para generar recursos a través de los capítulos tributarios, que son aquellos sobre los que se tiene cierta autonomía. Precisamente, estos entes locales dependen en gran medida de las transferencias procedentes de otras AAPP, tanto corrientes como de capital, para contar con unos ingresos adicionales, que permitan financiar prestaciones y servicios públicos. Cuando esto no es suficiente, la prestación de servicios locales se ha derivado a las diputaciones provinciales, se ha acudido a la ayuda financiera de los entes provinciales a través de la cofinanciación de los servicios o se ha optado por la creación de mancomunidades de municipios, consorcios u otras formas de asociación para su provisión.

Este capítulo tiene como objetivo evaluar los problemas de la prestación de los servicios públicos locales y establecer algunas recomendaciones y propuestas para poder garantizar su adecuada prestación desde la perspectiva económica. Para ello, el esquema es el siguiente; tras esta introducción, el segundo apartado relaciona las competencias de los servicios municipales con el tamaño de la planta local galega. A continuación, se indican las dificultades económicas de los ayuntamientos para la prestación de servicios municipales, tanto desde la

perspectiva de los ingresos como de los gastos, con especial incidencia sobre el gasto municipal no obligatorio. Como cuarto apartado se analiza el papel de las diputaciones provinciales como entes para la prestación de estos servicios. El quinto apartado aborda la alternativa de las mancomunidades de municipios como vía para prestar servicios públicos. El sexto apartado presenta un conjunto de recomendaciones, para finalmente, señalar algunas conclusiones.

## **2. LAS COMPETENCIAS DE SERVICIOS MUNICIPALES Y EL TAMAÑO DE LA PLANTA LOCAL EN GALICIA**

Los municipios pueden tener competencias propias, establecidas por la Ley, o competencias atribuidas por delegación del Estado o de la respectiva Comunidad Autónoma. Su regulación se establece en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En concreto, el artículo 7 indica que las competencias propias de los municipios sólo podrán ser determinadas por Ley.

Por lo que respecta a las primeras, se ejercerán en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, y siempre considerando la debida coordinación en su programación y ejecución con otras AAPP. Por su parte, las competencias atribuidas serán ejercidas en función de la delegación efectuada por el Estado o la Comunidad Autónoma (CA), pero siempre respetando el principio de autoorganización de los servicios de cada ayuntamiento.

Además, los municipios solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda local y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por otras AAPP.

El número y naturaleza de servicios prestados de forma obligatoria no es el mismo para los municipios. En concreto, el artículo 26 de la LBRL establece que:

- En todos los municipios —313 en Galicia— se deben garantizar los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.
- En aquellos con población superior a 5.000 habitantes —95 en Galicia— además de los anteriores, se deben garantizar los de parque público, biblioteca pública y tratamiento de residuos.
- En los municipios con población superior a 20.000 habitantes —23 en Galicia— además, se deben garantizar los de protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

- Finalmente, en aquellos con población superior a 50.000 habitantes —7 en Galicia— además de todos los anteriores, deberán garantizarse el transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano.

Asimismo, y atendiendo al reducido tamaño de la planta local, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes —290 en Galicia— la diputación provincial o entidad equivalente es la que coordinará la prestación de los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público.

Como se comprobará, lo anterior es fundamental para poner en valor el esfuerzo económico que deben realizar la población, ya que el número —e incluso— la intensidad del servicio prestado dependerá de los ingresos disponibles en las arcas municipales. En consecuencia, sería recomendable comparar los servicios prestados por los ayuntamientos con los ingresos obtenidos por parte de la ciudadanía o los procedentes de transferencias corrientes y de capital<sup>(2)</sup>. A modo de ejemplo, si un determinado ayuntamiento está obligado a prestar una limitada cartera de servicios, pero la ciudadanía asume una exigencia tributaria por habitante similar —o incluso mayor— a la de otro ayuntamiento donde se prestan más servicios, el esfuerzo relativo de la prestación del primero será mucho mayor.

Esto presenta una especial relevancia si se considera la estructura y el tamaño de la planta local municipal. En Galicia hay 202 municipios de hasta 5.000 habitantes<sup>(3)</sup>, 56 entre 5.000 a 10.000 habitantes y 32 entre 10.000 y 20.000 habitantes. Solo 23 municipios superan la barrera de los 20.000 habitantes (Tabla 1).

---

(2) Un estudio más completo exigiría no solo tener en cuenta el número de servicios prestados sino su calidad y extensión.

(3) En Galicia existen 119 municipios de hasta 2.000 habitantes y 83 entre 2.001 a 5.000 habitantes.

Tabla 1. Número de municipios por tramo poblacional del municipio y porcentaje respecto al total provincial (2023)

Tramo de población	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Menos de 5.000 hab.	42 (45,2%)	55 (82,1%)	82 (89,1%)	23 (37,7%)	202 (64,5%)
De 5.000 a 10.000 hab.	31 (33,3%)	6 (9%)	5 (5,4%)	14 (23,0%)	56 (17,9%)
De 10.000 a 20.000 hab.	9 (9,7%)	5 (7,5%)	4 (4,3%)	14 (23,0%)	32 (10,2%)
De 20.000 a 50.000 hab.	8 (8,6%)	0 (0%)	0 (0%)	8 (13,1%)	16 (5,1%)
Más de 50.000 hab.	3 (3,2%)	1 (1,5%)	1 (1,1%)	2 (3,3%)	7 (2,2%)
<b>Total</b>	<b>93 (100%)</b>	<b>67 (100%)</b>	<b>92 (100%)</b>	<b>61 (100%)</b>	<b>313 (100%)</b>

Fuente: Censo de Población, IGE (2024).

La Tabla 2 refleja la distribución del número de habitantes por tramo de población en Galicia, comprobándose como 409.665 personas residen en municipios de hasta 5.000 habitantes —especialmente en la provincia de Ourense (114.365) y Lugo (112.365)—. En el tramo de población de 5.000 a 10.000 serían 383.740 y en el de 10.000 a 20.000 habitantes de 455.552. Considerando el umbral de los 5.000 habitantes, el porcentaje de población sería del 15,2% de toda Galicia, presentando una especial intensidad en las provincias de Ourense (37,6%) y Lugo (34,6%).

Tabla 2. Número de habitantes por tramo poblacional del municipio y porcentaje respecto al total provincial (2023)

Tramo de población	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Galicia
Menos de 5.000 hab.	115.366 (10,3%)	112.177 (34,6%)	114.365 (37,6%)	67.757 (7,2%)	409.665 (15,2%)
De 5.000 a 10.000 hab.	211.484 (18,8%)	42.856 (13,2%)	33.938 (11,1%)	95.462 (10,1%)	383.740 (14,2%)
De 10.000 a 20.000 hab.	129.716 (11,5%)	70.709 (21,8%)	51.997 (17,1%)	203.130 (21,5%)	455.552 (16,9%)
De 20.000 a 50.000 hab.	256.907 (22,9%)	0 (0%)	0 (0%)	201.709 (21,4%)	458.616 (17,0%)
Más de 50.000 hab.	409.953 (36,5%)	98.214 (30,3%)	104.250 (34,2%)	376.187 (39,8%)	988.604 (36,7%)
<b>Total</b>	<b>1.123.426 (100%)</b>	<b>323.956 (100%)</b>	<b>304.550 (100%)</b>	<b>944.245 (100%)</b>	<b>2.696.177 (100%)</b>

Fuente: Censo de Población, IGE (2024).

### 3. LAS DIFICULTADES ECONÓMICAS DE LOS AYUNTAMIENTOS PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES

Como se ha indicado, la capacidad para prestar servicios por parte de los ayuntamientos depende de sus recursos económicos, en especial aquellos sobre los que los municipios tienen cierto grado de control, esto es los capítulos I (impuestos directos), II (impuestos indirectos), y III (tasas, precios públicos y otros ingresos). La Tabla 3 recoge la distribución de ingresos medios municipales liquidados por capítulos de ingresos para 2022 (último disponible) a partir de la información publicada por la Oficina Virtual para la coordinación con las Haciendas Locales del Ministerio de Hacienda<sup>(4)</sup>.

Se comprueba como el presupuesto medio de un ayuntamiento de menos de 5.000 habitantes es de 2,5 millones, ascendiendo a 7,1 millones si se trata de un ayuntamiento de 5.000 a 10.000 habitantes; esto supone que aquellos ayuntamientos que se sitúan en el segundo tramo manejan 2,7 veces el presupuesto de los primeros. Comparando el resultado para el tramo de 5.000 a 10.000 con el de 10.000 a 20.000 habitantes el multiplicador sería de 1,7 veces; para el de 10.000 a 20.000 respecto al de 20.000 a 50.000 habitantes sería de 2,1 y de este último con el tramo de municipios de más de 50.000 habitantes sería de 5,5 veces<sup>(5)</sup>.

La Tabla 4 realiza una comparación de presupuestos entre 2015 y 2022, para determinar la variación de los diferentes capítulos de ingresos. Para el capítulo I, los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes recogen un aumento del 21,5% frente a la media del 10,6% de todos los ayuntamientos. Un resultado muy parecido al que se obtiene en los ayuntamientos de 5.000 a 10.000 habitantes, con un incremento del 25,4%. Por el contrario, los ayuntamientos de 10.000 habitantes o más muestran un menor aumento e incluso un descenso, como se constata para los municipios de 50.000 habitantes. En cuanto al capítulo II, los municipios con menos de 5.000 habitantes han registrado un incremento superior al 120%, frente al 85% de media. Por lo que respecta al capítulo III, de nuevo los municipios de menos de 5.000 habitantes y los de 5.000 a 10.000 habitantes son los que recogen un mayor incremento, del 26,5% y 30,6%, respectivamente, frente a la media de 19,7%. Con relación a las transferencias corrientes (capítulo IV) es evidente el fuerte incremento experimentado en los ayuntamientos de menos de 5.000 y de 5.000 a 10.000 habitantes, del 42,5% y 46,8% respectivamente.

En cuanto al capítulo VII (transferencias de capital), los municipios de menos de 5.000 habitantes recogen un incremento entre 2015 y 2022 cercano al 22%,

(4) Un análisis previo se presenta en Vaquero (2024).

(5) Lo expuesto no implica que al cambiar de tramo poblacional se alcance este resultado, pero posibilita una aproximación a los recursos que pueden estar perdiendo los municipios de menor tamaño (menos de 5.000 habitantes) frente a aquellos que se sitúan en el tramo inmediatamente superior (de 5.000 a 10.000 habitantes).

muy por encima del tramo inmediatamente superior. En resumen, para 2022, la mayor parte de los recursos municipales de los municipios de menos de 5.000 habitantes se concentran en las transferencias corrientes (47,4%) y de capital (16,6%), lo que genera una importante dependencia financiera y una clara falta de autonomía fiscal en estos ayuntamientos. Además, de las dos anteriores, las más destacables son las de impuestos directos (22,4%) y tasas, precios públicos y otros ingresos (12,1%). Si se suman a estos dos capítulos lo que representan los impuestos indirectos (1,1%), se obtiene que poco más de 3,6 euros de cada 10 de los ingresos de los municipios de hasta 5.000 habitantes son de naturaleza tributaria.

Estos resultados se contraponen con la media de los municipios gallegos. Así, el 40,1% de sus ingresos proceden de transferencias corrientes y el 7,5% de transferencias de capital. La recaudación vía imposición directa supone el 30,5%, la indirecta el 2,5% y la generada por tasas, precios públicos y otros ingresos sería del 16,6%. En consecuencia, casi 5 de cada 10 euros procede de recursos tributarios.

Para completar el análisis anterior se realiza estudio por ingresos por habitante, estableciendo cinco grupos en función del tamaño poblacional: hasta 5.000 habitantes, 5.001 a 10.000, de 10.001 a 20.000, de 20.001 a 50.000, de 50.001 a 75.000 y de más de 75.000 para 2015, 2020 y 2022<sup>(6)</sup>. La suma de los ingresos procedentes de los capítulos I y II permite construir los ingresos fiscales «básicos» que deben aportar los habitantes de cada municipio (Gráfico 1). Sumando al importe anterior la recaudación del capítulo III se obtendría los ingresos fiscales «ampliados» (Gráfico 2). Como se puede comprobar, tanto los ingresos fiscales «básicos» como «ampliados» por habitante resultan mucho mayores para los habitantes de los municipios con menor población.

---

(6) Esta clasificación responde, a la necesidad de reflejar la situación económica de los municipios con poca población y, por otra parte, dentro de aquellos con más habitantes, diferenciar entre varios grupos, puesto que a partir de 75.000 habitantes el sistema de financiación considera la cesión de parte de la recaudación de algunos impuestos estatales, frente a la Participación en los Ingresos del Estado (PIE) para aquellos que no superan el umbral poblacional anterior.

Tabla 3. Distribución de ingresos medios por capítulos por tamaño municipal, en euros (2022)

	Menos de 5.000 hab.	De 5.000 a 10.000 hab.	De 10.000 a 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	Más de 50.000 hab.	Total
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>2.150.254</b>	<b>6.375.605</b>	<b>11.777.185</b>	<b>25.062.906</b>	<b>139.849.120</b>	<b>8.428.709</b>
Cap.1: Impuestos directos	573.386	2.041.695	3.859.667	7.887.833	53.900.524	2.846.382
Cap. 2: Impuestos Indirectos	28.484	117.800	250.922	892.412	5.189.302	236.458
Cap. 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos	313.558	1.053.613	2.118.042	4.663.622	28.878.691	1.549.644
Cap. 4: Transferencias corrientes	1.224.634	3.122.370	5.477.508	11.509.614	50.505.775	3.736.288
Cap. 5: Ingresos patrimoniales	10.194	40.128	71.047	109.424	1.374.828	59.937
<b>Operaciones de capital</b>	<b>377.790</b>	<b>615.088</b>	<b>860.292</b>	<b>1.437.914</b>	<b>8.707.600</b>	<b>726.689</b>
Cap. 6: Enajenación inversiones reales	888	15.393	5.889	275.472	404.924	27.768
Cap. 7: Transferencias de Capital	376.901	599.696	854.403	1.162.442	8.302.676	698.921
<b>Operaciones financieras</b>	<b>53.454</b>	<b>142.144</b>	<b>142.194</b>	<b>721.525</b>	<b>2.113.114</b>	<b>162.597</b>
Cap. 8: Activos financieros	1.628	1.860	6.206	16.237	146.072	6.369
Cap. 9: Pasivos financieros	51.826	140.284	135.988	705.288	1.967.041	156.228
<b>Total</b>	<b>2.581.498</b>	<b>7.132.837</b>	<b>12.779.672</b>	<b>27.222.344</b>	<b>150.669.833</b>	<b>9.317.995</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Tabla 4. Variación de los ingresos medios por capítulos por tamaño municipal, en porcentaje entre 2015 y 2022

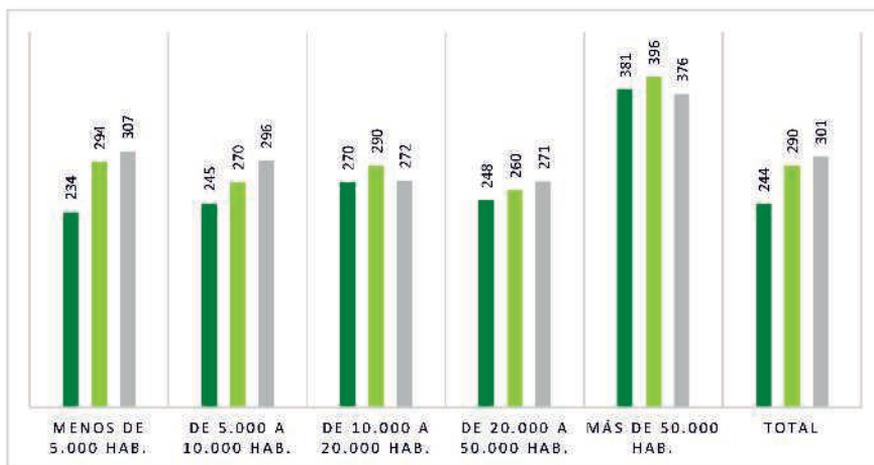
	Menos de 5.000 hab.	De 5.000 a 10.000 hab.	De 10.000 a 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	Más de 50.000 hab.	Total
<b>Operaciones corrientes</b>	<b>34,1%</b>	<b>37,6%</b>	<b>20,1%</b>	<b>30,9%</b>	<b>12,9%</b>	<b>27,3%</b>
Cap.1: Impuestos directos	21,5%	25,4%	1,5%	8,5%	-0,6%	10,6%
Cap. 2: Impuestos Indirectos	121,1%	144,6%	179,4%	305,7%	29,3%	85,0%
Cap. 3: Tasas, precios públicos y otros ingresos	26,5%	30,6%	4,7%	22,3%	10,0%	19,7%
Cap. 4: Transferencias corrientes	42,5%	46,8%	43,9%	48,7%	35,2%	46,2%
Cap. 5: Ingresos patrimoniales	-7,7%	78,1%	-18,3%	11,5%	-32,2%	-15,6%
<b>Operaciones de capital</b>	<b>21,6%</b>	<b>0,8%</b>	<b>27,9%</b>	<b>-12,6%</b>	<b>177,0%</b>	<b>36,8%</b>
Cap. 6: Enajenación inversiones reales	24,1%	1,2%	-62,8%	1.483,0%	3.229,9%	354,3%
Cap. 7: Transferencias de Capital	21,6%	0,8%	30,1%	-28,6%	165,1%	33,1%
<b>Operaciones financieras</b>	<b>31,5%</b>	<b>-12,5%</b>	<b>-22,8%</b>	<b>67,9%</b>	<b>-50,0%</b>	<b>-15,1%</b>
Cap. 8: Activos financieros	304,3%	-23,6%	-27,6%	-39,5%	-55,3%	-37,9%
Cap. 9: Pasivos financieros	28,8%	-12,4%	-22,5%	75,0%	-49,5%	-13,9%
<b>Total</b>	<b>32,1%</b>	<b>31,5%</b>	<b>19,8%</b>	<b>28,3%</b>	<b>14,8%</b>	<b>26,7%</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

En 2022 la recaudación media por habitante para los ingresos fiscales «básicos» era de 320 euros en los municipios de menos de 5.000 habitantes (la media era de 316 euros), una cantidad que supera todos los tramos poblacionales, salvo el de más de 50.000 habitantes y de 474 euros para los ingresos fiscales «ampliados» (la media es de 472 euros). Además, para los municipios de más de 75.000 habitantes se incluyen también la cesión de parte de la recaudación territorializada del IRPF, IVA y de los principales impuestos especiales; precisamente son

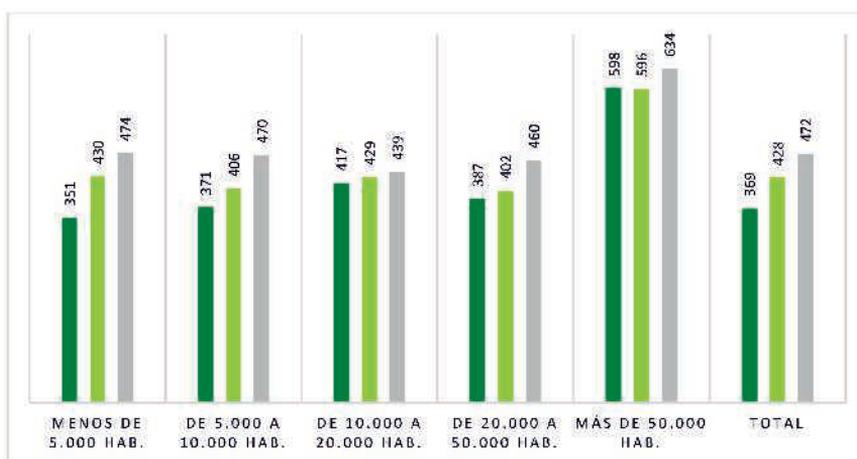
los municipios de más de 20.000 habitantes los que se ofrece el abanico de servicios obligatorios más extenso.

Gráfico 1. Ingresos fiscales «básicos» por habitante y tramo de población municipal (2015, 2020 y 2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Gráfico 2. Ingresos fiscales «ampliados» por habitante y tramo de población municipal (2015, 2020 y 2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

El Gráfico 3 recoge los ingresos que realizan otras administraciones públicas para gastos corrientes del municipio, incluyendo las Participaciones en los Ingresos del Estado (PIE) y las CC AA (PICA)<sup>(7)</sup>. Las transferencias corrientes de la Administración del Estado pueden proceder de los siguientes conceptos: de la Administración General del Estado (Participación en los tributos del Estado, del Fondo Complementario de Financiación, Compensación por beneficios fiscales, Otras transferencias de la Administración General del Estado), de Organismos Autónomos y agencias estatales (del Servicio Público de Empleo Estatal y de otros Organismos Autónomos y Agencias), de fundaciones estatales y de otras sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales y otros organismos públicos. Los importes más elevados proceden de la Participación en los Tributos del Estado y de Otras transferencias corrientes de la Administración General del Estado.

Por su parte, las transferencias de la Comunidad Autónoma (en nuestro caso de la Xunta de Galicia) pueden proceder de la Administración General de la Comunidad Autónoma (Participación en tributos de la Comunidad Autónoma, Otras transferencias incondicionadas, Transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Servicios Sociales, Transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Educación, Transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Empleo y Desarrollo, Otras transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma y Otras subvenciones corrientes de las Administración General de la Comunidad Autónoma), de Organismos Autónomos y agencias de la Comunidad Autónoma, de Fundaciones de la Comunidad Autónoma y de sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otros organismos públicos dependiente de la Comunidad Autónoma. Los importes más elevados se recogen en la Participación en tributos de la Comunidad Autónoma, en Transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de educación y Otras subvenciones corrientes de las Administración General de la Comunidad Autónoma.

Como se ha indicado, en el capítulo de transferencias corrientes figuran las aportaciones realizadas a través del modelo de reparto de variables, que es el

(7) Para la cuantificación de las aportaciones de las Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma a las entidades locales, resulta necesario valorar dos componentes esenciales. Por un lado, la participación en los ingresos de otros niveles de jurisdicción y, por otra parte, los ingresos procedentes de subvenciones y convenios. Así, la PIE de la Administración Central a las Haciendas Locales —considerando el modelo de cesión y el de variable— asciende al 35% de los recursos, mientras que la PICA se sitúa en poco más del 3,4%. Además, resulta relevante el elevado importe de no ejecución de los fondos presupuestados como convenios o subvenciones de la Xunta a las Entidades Locales. Así, en 2022, de los casi 353 millones de euros previstos para estas dos partidas, solo se ejecutaron el 60%.

sistema que afecta a todos aquellos municipios que no están incluidos en el modelo de cesión; esto es, no son capital de provincia ni de CA y tienen menos de 75.000 habitantes. El importe de la participación anual en los tributos del Estado se distribuye en función de un conjunto de criterios. El 75% de forma proporcional a la población de derecho de cada municipio<sup>(8)</sup>, el 12,5% con arreglo al esfuerzo fiscal medio por habitante correspondiente y el 12,5% según el inverso de la capacidad tributaria. En consecuencia, cuanto mayor sea la población del municipio, mayores dotaciones se percibirán por este fondo, lo que claramente beneficia a los municipios con mayor población dentro del grupo de los que se nutren del modelo de reparto de los ingresos del Estado. A lo anterior hay que añadir las aportaciones que también realiza la Xunta de Galicia a este capítulo de ingresos.

Como se puede comprobar existe una excesiva dependencia de las transferencias para los municipios de menos de 5.000 habitantes de otras administraciones públicas y por lo tanto su menor autonomía fiscal. Esto se hace especialmente patente si se compara la cifra del último año (712 euros por habitante frente a los 609 euros de media). A modo de ejemplo, para 2022, de los 1,2 millones de euros que de media percibía un municipio de hasta 5.000 habitantes en el capítulo de transferencias corrientes, algo más de 437.000 euros (35,8%) procedían de la Administración General del Estado (la mayor parte —366.000 euros— de la Participación en los Tributos del Estado) y casi 600.000 euros de la Xunta de Galicia (48,9%). De esta última cantidad, cerca de 180.000 euros de media de Participación en tributos de la Comunidad Autónoma, 113.000 de transferencias corrientes en cumplimiento de los convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de servicios sociales y más de 200.000 euros en otras subvenciones corrientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma.

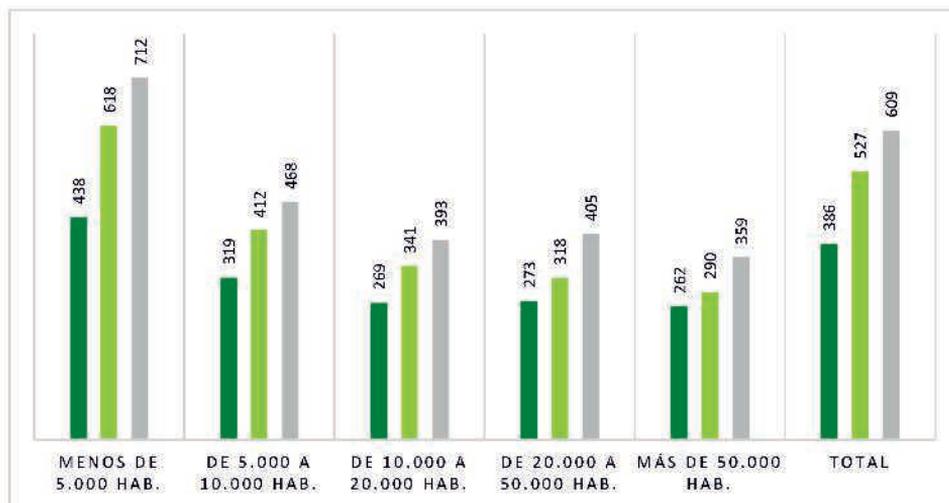
Para el caso de un municipio entre 5.000 y 10.000 habitantes, la aportación media del capítulo 4 sería de algo más de 4 millones de euros repartidas en 2,3 y 1,3 millones por parte del Estado y la Xunta de Galicia, respectivamente, lo que representaría un 56,9% y un 31,4%. Para el tramo de 10.000 a 20.000 la cifra serían: 11,5 millones repartidos en 7,5 millones (Estado) y 2,8 millones (Xunta de Galicia), el 65,1% y 24,0%. Como se puede comprobar, a medida que aumenta el tamaño poblacional, el importe de las transferencias estatales aumenta considerablemente por el elevado peso en la fórmula de reparto de la población, que es la que emplea la Administración General de Estado. Esto debería ser considerado como un aliciente para conseguir municipios con mayor población. La Tabla 5A y la Tabla 5B recoge la media de los importes por transferencias pro-

---

(8) Se ponderará a través de un coeficiente relacionado con el estrato de población al que pertenezca el municipio: 1 hasta 5.000 habitantes; 1,17 de 5.001 a 20.000; 1,3 de 20.001 a 50.000 y 1,4 para los de más de 50.000 habitantes.

cedentes del Estado y de la Xunta de Galicia, respectivamente, en función de tramo de población.

Gráfico 3. Ingresos por transferencias corrientes por habitante y tramo de población municipal (2015, 2020 y 2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Tabla 5A: Importe medio de las transferencias corrientes de la Administración General del Estado por subcapítulos, en euros, 2022

	Menos de 5.000 hab.	De 5.000 a 10.000 hab.	De 10.000 a 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	Más de 50.000 hab.	Total
<b>De la Administración General del Estado</b>	<b>436.908</b>	<b>2.279.933</b>	<b>7.499.266</b>	<b>19.761.649</b>	<b>44.280.936</b>	<b>2.296.913</b>
Participación en los Tributos del Estado	366.094	2.260.543	7.418.900	19.699.526	0	1.335.231
Fondo Complementario de Financiación	0	0	0	0	40.358.996	826.464
Compensación por beneficios fiscales	213	797	15.693	30.806	613.768	13.844
Otras transferencias corrientes de la Administración General del Estado	70.601	18.593	64.672	31.316	3.308.173	121.374
<b>De Organismos Autónomos y agencias estatales</b>	<b>382</b>	<b>4.027</b>	<b>156</b>	<b>930</b>	<b>3.174</b>	<b>1.487</b>
Del Servicio Público de Empleo Estatal	280	7	32	0	784	197
De otros Organismos Autónomos y Agencias	102	4.020	124	930	2.391	1.290
<b>De fundaciones estatales</b>	<b>0</b>	<b>423</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>3.333</b>	<b>191</b>
<b>De sociedades mercantiles estatales, entidades públicas empresariales y otros organismos públicos</b>	<b>276</b>	<b>321</b>	<b>0</b>	<b>89.581</b>	<b>0</b>	<b>574</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

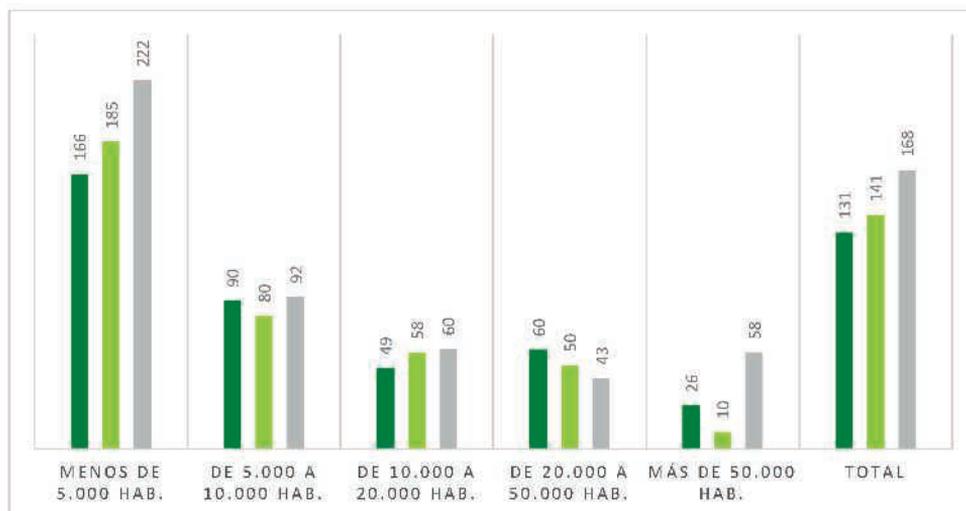
Tabla 5B: Importe medio de las transferencias corrientes de la Xunta de Galicia por subcapítulos, en euros, 2022

	Menos de 5.000 hab.	De 5.000 a 10.000 hab.	De 10.000 a 20.000 hab.	De 20.000 a 50.000 hab.	Más de 50.000 hab.	Total
<i>De la Administración General de las Comunidades Autónomas</i>	<b>596.833</b>	<b>1.254.818</b>	<b>2.731.170</b>	<b>4.335.699</b>	<b>9.617.934</b>	<b>1.094.475</b>
Participación en tributos de la Comunidad Autónoma	179.707	387.546	817.497	1.648.349	4.114.978	358.251
Otras transferencias incondicionadas	30.656	66.728	267.082	0	398.738	60.657
Transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Servicios Sociales	113.721	312.347	470.332	1.968.452	4.344.919	282.576
Transferencias corrientes en cumplimiento de Convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Educación	2.900	15.567	9.249	69.420	55.918	8.213
Transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma en materia de Empleo y Desarrollo	38.872	50.558	154.464	357.760	314.821	54.919
Otras transferencias corrientes en cumplimiento de convenios suscritos con la Comunidad Autónoma	29.604	30.861	230.303	18.369	134.814	42.360
Otras subvenciones corrientes de la Administración General de la Comunidad Autónoma	201.371	391.210	782.242	273.349	253.746	287.500
<i>De Organismos Autónomos y agencias de las Comunidades Autónomas</i>	<b>2.547</b>	<b>6.610</b>	<b>27.731</b>	<b>18.959</b>	<b>35.435</b>	<b>5.744</b>
<i>De fundaciones de las Comunidades Autónomas</i>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>4.605</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>236</b>
<i>De sociedades mercantiles, entidades públicas empresariales y otros organismos públicos dependientes de las Comunidades Autónomas</i>	<b>212</b>	<b>798</b>	<b>17</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>367</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

El Gráfico 4 recoge las transferencias de capital, sobre todo de ingresos procedentes de otras AA PP, destinados a financiar inversiones y obras. Al igual que pasaba con las transferencias corrientes, las de capital benefician especialmente a los municipios con menor población, lo que pone en evidencia la fuerte dependencia de estos para poder realizar infraestructuras (222 euros para el grupo de ayuntamientos con menos de 5.000 habitantes frente a los 168 de media). La dotación media para el tramo de municipios de menos de 5.000 habitante se sitúa en algo más de 376.000 euros, pasando a los casi 600.000 si el municipio encajase en el tramo entre 5.000 y 10.000 y de cerca de 855.000 para el tramo entre 10.000 y 20.000 habitantes.

Gráfico 4: Ingresos por transferencias de capital por habitante y tramo de población municipal (2015, 2020 y 2022)



Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Además de los ingresos hay que considerar también la vertiente de los gastos. En concreto de los gastos no obligatorios, que a diferencia de los gastos obligatorios o propios los ayuntamientos no tendrían que asumir, pero lo hacen. Estas es la denominación empleada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). La existencia de estos gastos ha sido puesta de relevancia de manera continua por parte de los ayuntamientos gallegos, con la consiguiente reclamación de cantidades a la administración autonómica para poder prestar esos servicios. Llegados a este punto convendría señalar que la existencia de estos gastos no siempre tiene la misma causa; así es posible que el ayuntamiento decida aprobar este tipo de actuaciones a partir de su propio presupuesto o bien que en algún momento esta prestación que se financiaba con fuentes externas al ayuntamiento luego desapareció o cuanto menos no cubre la totalidad del gasto, aunque el consistorio afronta porque no quiere prescindir del servicio para mejorar el bienestar de la ciudadanía. Algunos ejemplos, de sobra conocidos, son el Servicio de Ayuda en el Hogar, la limpieza y mantenimiento de los centros escolares y centros de salud, el control de animales domésticos o los comedores escolares. El tener que incurrir —voluntariamente o no— en estos servicios puede provocar no poder atender adecuadamente a aquellos que si resultan propios. Además, si en esta ecuación se incluye el envejecimiento demográfico, se complica aún más el problema financiero para los ayuntamientos, puesto que afecta especialmente al primero de los servicios mencionados.

Los gastos no obligatorios ha sido un tema recurrente, pero pocas veces se ha conseguido realizar una aproximación a su cuantificación de estos costes para Galicia y sobre todo contar con un análisis dinámico que posibilite conocer si las dotaciones de estos gastos no propios han aumentado. Para poder efectuar este ejercicio, se ha optado por utilizar la metodología recogida en Vilalta et al. (2011) y Tránchez (2017) que tratan de cuantificar el gasto no obligatorio de los municipios españoles. En nuestro caso, particularizamos el estudio para los ayuntamientos gallegos. La Tabla 6 recoge el marco conceptual de partida en función de la naturaleza del tipo de gasto. La Tabla 7 permite señalar la identificación de políticas y programas de gasto no obligatorio

Tabla 6: Marco conceptual

<b>GASTOS REALIZADOS</b> (liquidación presupuestaria)			
<b>GASTOS POR SERVICIOS PROPIOS</b> (Con competencias expresamente asignadas)		<b>GASTOS POR SERVICIOS DELEGADOS</b> (con competencias delegadas)	<b>GASTOS IMPROPIOS O POR SERVICIOS NO OBLIGATORIOS</b> (Sin competencias asignadas)
<b>GASTOS PROPIOS Y OBLIGATORIOS SEGÚN TAMAÑO MUNICIPIO</b> (Art. 26.2 LRRL)	<b>GASTOS PROPIOS CONDICIONADOS</b> (Art. 25.2 LRRL) Conicionados por el tipo de atribución realizada en la legislación sectorial estatal y autonómica	<b>GASTOS POR SERVICIOS DELEGADOS</b> (Art 27 LRRL)	(Art. 7.4: Residual: distintos de los propios y de los delegados y sujeto a condicionantes)
<b>Financiación Propia</b>		<b>Financiación incluida en el Acuerdo de Delegación</b>	<b>Sólo asumidos por EELL solventes financieramente</b>

Fuente: Vilalta et al. (2011) y Tránchez (2017).

Tabla 7: Identificación de políticas y programas de gasto no obligatorio

Clasificación por Áreas, Políticas y Grupos de Programas de gasto		Base jurídica	Calificación
0	DEUDA PÚBLICA	Potestad de autoorganización	Gasto Propio
1	SERVICIOS PÚBLICOS BÁSICOS		
13	Seguridad y movilidad ciudadana		
130	Administración General de la Seguridad y Protección Civil		Gasto Propio
132	Seguridad y Orden Público	Art. 25.2.f LRBRL	Gasto Propio
133	Ordenación del tráfico y del estacionamiento	Art. 25.2.g LRBRL	Gasto Propio
134	Movilidad urbana	Art. 25.2.f LRBRL + Art. 26.c LRBRL para municipios de más de 20.000 habitantes	Gasto Propio
135	Protección civil	Art. 25.2.f LRBRL	Gasto Propio
136	Servicio de prevención y extinción de incendios		
15	Vivienda y urbanismo		
150	Administración General de Vivienda y urbanismo		Gasto Propio
151	Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística	Art. 25. 2.a. LRBRL	Gasto Propio
152	Vivienda.	Art. 25. 2.a. LRBRL	Gasto Propio
153	Vías públicas	Art. 25. 2.a. LRBRL	Gasto Propio
16	Bienestar comunitario		
160	Alcantarillado	Art. 25.2.c. LRBRL + Obligatorios todos art.26.1.a)	Gasto Propio

161	Abastecimiento domiciliario de agua potable	Art. 25.2.b. LRBRL + Obligatorios todos art.26.1.a)	Gasto Propio
164	Cementerios y servicios funerarios	Obligatorios todos art.26.1.a)	Gasto Propio
165	Alumbrado público	Art. 25.2.K. LRBRL + Obligatorios todos art.26.1.a)	Gasto Propio
17	Medio ambiente		
170	Administración general del medio ambiente	Art. 25.2.b. LRBRL	Gasto Propio
171	Parques y jardines	Art. 25.2.b. LRBRL	Gasto Propio
172	Protección y mejora del medio ambiente	Art. 25.2.b. LRBRL +Art. 26.1 d) para municipios de más de 50.000 habitantes	Gasto Propio
<b>2</b>	<b>ACTUACIONES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL</b>		
21	Pensiones	Potestad de autoorganización	Gasto Propio
22	Otras prestaciones económicas a favor de empleados	Potestad de autoorganización	Gasto Propio
23	Servicios Sociales y promoción social		
231	Asistencia social primaria	Art. 25.2.e. LRBRL	Gasto No Obligatorio
24	Fomento del Empleo		
241	Fomento del Empleo		Gasto No Obligatorio
<b>3</b>	<b>PRODUCCIÓN DE BIENES PÚBLICOS DE CARÁCTER PREFERENTE</b>		
31	Sanidad		
311	Protección de la salubridad pública	Art. 25.2.j. LRBHL	Gasto Propio
312	Hospitales, servicios asistenciales y centros de salud.		Gasto No Obligatorio
32	Educación		
320	Administración general de educación		Gasto No Obligatorio
321	Creación de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria		Gasto No Obligatorio

322	Creación de Centros docentes de enseñanza secundaria		Gasto No Obligatorio
323	Funcionamiento de Centros docentes de enseñanza preescolar y primaria y educación especial		Gasto No Obligatorio
324	Funcionamiento de Centros docentes de enseñanza secundaria		Gasto No Obligatorio
325	Vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria		Gasto Propio
326	Servicios complementarios de educación		Gasto No Obligatorio
327	Fomento de la convivencia ciudadana		Gasto No Obligatorio
33	Cultura		
330	Administración General de Cultura		
332	Bibliotecas y Archivos	Art. 25.2.m LRBRL + art26. 1c Obligatorio municipios de más de 5.000 habitantes	Gasto Propio
333	Equipamientos culturales y museos	Art. 25.2.m LRBRL	Gasto Propio
334	Promoción cultural	Art. 25.2.m LRBRL	Gasto Propio
336	Protección y gestión del Patrimonio Histórico-Artístico	Art. 25.2.m LRBRL	Gasto Propio
337	Instalaciones de ocupación del tiempo libre	Art. 25.2.a LRBRL	Gasto Propio
338	Fiestas populares y festejos	Art. 25.2.m y l LRBRL	Gasto Propio
34	Deporte		
340	Administración General de Deportes.		
341	Promoción y fomento del deporte.	Art. 25.2.l y 26.1.c LRBRL para municipios de más de 20.000 habitantes	Gasto Propio

342	Instalaciones deportivas.	Art. 25.2.l y 26.1.c LRBRL para municipios de más de 20.000 habitantes	Gasto Propio
<b>4</b>	<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER ECONÓMICO</b>		
<b>41</b>	<b>Agricultura, Ganadería y Pesca</b>		
410	Administración General de Agricultura, Ganadería y Pesca		Gasto No Obligatorio
412	Mejora de las estructuras agropecuarias y de los sistemas productivos		Gasto No Obligatorio
414	Desarrollo rural		Gasto No Obligatorio
415	Protección y desarrollo de los recursos pesqueros.		Gasto No Obligatorio
419	Otras actuaciones en agricultura, ganadería y pesca		Gasto No Obligatorio
<b>42</b>	<b>Industria y energía</b>		
420	Administración General de Industria y energía		Gasto No Obligatorio
422	Industria		Gasto No Obligatorio
423	Minería		Gasto No Obligatorio
425	Energía		Gasto No Obligatorio
<b>43</b>	<b>Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas</b>		
430	Administración General de Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas		
432	Información y promoción turística	Art. 25.2.i LRBRL	Gasto Propio
433	Desarrollo empresarial	Art. 25.2.h LRBRL	Gasto Propio
439	Otras actuaciones sectoriales	Art. 25.2.i LRBRL	Gasto Propio
<b>44</b>	<b>Transporte público</b>		
440	Administración general del transporte		
441	Transporte de viajeros	Art. 25.2 g LRBRL	

442	Infraestructuras del transporte	Art. 25.2 d LRBRLL	
443	Transporte de mercancías		
45	Infraestructuras		
450	Administración General de Infraestructuras		
452	Recursos Hidráulicos		Gasto Propio
453	Carreteras	Art. 25.2.d de LRBRLL; Art. 26.1.a LRBRLL	Gasto Propio
454	Caminos vecinales.	Art. 25.2.d de LRBRLL; Art. 26.1.a LRBRLL	Gasto Propio
459	Otras infraestructuras		
46	Investigación, desarrollo e innovación		
462	Investigación y estudios relacionados con los servicios públicos		Gasto No Obligatorio
463	Investigación científica, técnica y aplicada.		Gasto No Obligatorio
49	Otras actuaciones de carácter económico		
491	Sociedad de la información	Art. 25.2 ñ LRBRLL	Gasto Propio
492	Gestión del conocimiento	Art. 25.2 ñ LRBRLL	Gasto Propio
493	Protección de consumidores y usuarios	Art. 25.2 ñ LRBRLL	Gasto Propio
9	<b>ACTUACIONES DE CARÁCTER GENERAL</b>	<b>Potestad de autoorganización</b>	<b>Gasto Propio</b>

Fuente: Vilalta et al. (2011), Tránchez (2017) y elaboración propia.

La Tabla 8A permite señalar el gasto no obligatorio y el gasto total estimado a partir de la metodología expuesta para el ejercicio 2015. La Tabla 8B realiza la misma aproximación para el último ejercicio fiscal liquidado, correspondiente a 2022. Se constata como el gasto no obligatorio en Galicia ha pasado de representar, en términos absolutos, algo más de 323 millones en 2015 a 530 millones en 2022. En términos relativos, el peso con relación al gasto total ha pasado del 14,9% en 2015 al 19,5% en 2022; el gasto no obligatorio por habitante sube desde los 121 a los 205 euros. Por provincias se constatan importantes diferencias, así en Lugo en 2015 representa el 19,4%, un porcentaje muy por encima de la media; situación contraria se observa para la provincia de Ourense. Con relación a 2022, de nuevo en la provincia de Lugo (25,6%) el porcentaje es mucho mayor, siendo más reducido para la provincia de Pontevedra (17,7%). El gasto no obligatorio por habitante ha pasado de los 162 a 309 euros (en Lugo) a los 103 a 166 euros (en Pontevedra) entre 2015 y 2022.

Tabla 8A: Gasto no obligatorio y gasto total. Galicia y provincias (2015)

	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Gasto no obligatorio (miles €)	323.881	136.463	54.491	35.806	97.121
Gasto Total (miles €)	2.175.781	946.289	281.045	260.051	688.396
<b>Porcentaje Gasto no obligatorio</b>	<b>14,9%</b>	<b>14,4%</b>	<b>19,4%</b>	<b>13,8%</b>	<b>14,1%</b>
Gasto no obligatorio (€/habitante)	121	124	162	119	103
Gasto Total (€/habitante)	811	863	837	861	727

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Tabla 8B: Gasto no obligatorio y gasto total. Galicia y provincias (2022)

	Galicia	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Gasto no obligatorio (miles €)	530.029	219.671	97.828	62.611	149.919
Gasto Total (miles €)	2.720.746	1.171.168	382.464	319.301	847.813
<b>Porcentaje Gasto no obligatorio</b>	<b>19,5%</b>	<b>18,7%</b>	<b>25,6%</b>	<b>19,6%</b>	<b>17,7%</b>
Gasto no obligatorio (€/habitante)	205	201	309	221	166
Gasto Total (€/habitante)	1.050	1.074	1.209	1.129	940

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

La distribución del gasto no obligatorio por funciones figura en la Tabla 9A y Tabla 9B para 2015 y 2022, respectivamente. Si bien hay algunos cambios con relación a los porcentajes respecto al total de gasto no obligatorio, servicios sociales y promoción social, educación y fomento del empleo son las funciones que más gasto no obligatorio ejecutan. Fijando el análisis en 2022, Servicios sociales y promoción social supone el 56,1%, educación el 23,3% y fomento del empleo el 16,5% del total del gasto no obligatorio. El resto de las funciones representa algo más del 4% de todo el gasto no obligatorio. Este esfuerzo municipal se traduce en que por habitante los ayuntamientos gallegos deben hacer un esfuerzo de casi 115 euros en servicios sociales y promoción social, cerca de 48 euros en educación y casi 34 en fomento del empleo.

Tabla 9A: Principales destinos del gasto no obligatorio (2015)

	<b>Funciones</b>	<b>Importe (miles de €)</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>€/habitante</b>
23	Servicios Sociales y promoción social	170 232	52,6%	64
32	Educación	83 553	25,8%	31
24	Fomento del Empleo	57 685	17,8%	22
31	Sanidad	8 751	2,7%	3
41	Agricultura, Ganadería y Pesca	1 983	0,6%	1
42	Industria y energía	1 636	0,5%	1
46	Investigación, desarrollo e innovación	40	0,0%	0,02
	<b>TOTAL</b>	<b>323 881</b>	<b>100%</b>	<b>121</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Tabla 9B: Principales destinos del gasto no obligatorio (2022)

	<b>Funciones</b>	<b>Importe (miles de €)</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>€/habitante</b>
23	Servicios Sociales y promoción social	297 138	56,1%	115
32	Educación	123 567	23,3%	48
24	Fomento del Empleo	87 690	16,5%	36
31	Sanidad	15 571	2,9%	6
41	Agricultura, Ganadería y Pesca	2 307	0,4%	1
42	Industria y energía	3 452	0,7%	1
46	Investigación, desarrollo e innovación	304	0,1%	0,1
	<b>TOTAL</b>	<b>530 029</b>	<b>100%</b>	<b>205</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

La Tabla 10A posibilita una aproximación del gasto no obligatorio en 2015 en base a la clasificación económica. La Tabla 10B recoge el mismo análisis para 2022. Como se puede comprobar los porcentajes de gasto corriente entre los dos ejercicios es similar; lo mismo se puede indicar para los gastos de capital y los gastos financieros. Así de cada 100 euros de gasto no obligatorio, algo más de 93 se destinan a gasto corriente; con todo, hay diferencias importantes entre la distribución interna entre 2015 y 2022. Así, en el primero de los años, los gastos de personal no obligatorio suponen el 39,8%, cuando en 2022 ascendieron al

44,8%; por su parte los gastos corrientes en bienes y servicios pasaron de representar el 44,9% en 2015 al 39,5% en 2022.

Tabla 10A: Clasificación económica del gasto no obligatorio (2015)

Capítulos	miles de €	Porcentaje	€/ habitante
Capítulo 1. Gastos de Personal	145.090,9	44,8%	54,1
Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios	127.834,3	39,5%	47,7
Capítulo 3. Gastos Financieros	1,0	0,0%	0,0
Capítulo 4. Transferencias corrientes	28.813,5	8,9%	10,7
Capítulo 5. Fondo Contingencia	0,0	0,0%	0,0
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>301.739,6</b>	<b>93,2%</b>	<b>112,5</b>
Capítulo 6. Inversiones reales	20.141,3	6,2%	7,5
Capítulo 7. Transferencias de capital	1.965,9	0,6%	0,7
<b>Gastos de Capital</b>	<b>22.107,1</b>	<b>6,8%</b>	<b>8,2</b>
Capítulo 8. Activos financieros	34,3	0,01%	1,00%
Capítulo 9. Pasivos financieros	0,0	0,00%	0,00%
<b>Gastos financieros</b>	<b>34,3</b>	<b>0,01%</b>	<b>1,00%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>323.881,1</b>	<b>100%</b>	<b>121,0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Tabla 10B: Clasificación económica del gasto no obligatorio (2022)

Capítulos	miles de €	Porcentaje	€/ habitante
Capítulo 1. Gastos de Personal	211.169,8	39,8%	81,5
Capítulo 2. Gastos corrientes en bienes y servicios	238.131,8	44,9%	91,9
Capítulo 3. Gastos Financieros	2,6	0,0%	0,0
Capítulo 4. Transferencias corrientes	44.545,4	8,4%	17,2
Capítulo 5. Fondo Contingencia	0,0	0,0%	0,0
<b>Gastos Corrientes</b>	<b>493.849,7</b>	<b>93,2%</b>	<b>190,6</b>
Capítulo 6. Inversiones reales	26.454,2	4,9%	10,2
Capítulo 7. Transferencias de capital	7.309,8	1,4%	2,8
<b>Gastos de Capital</b>	<b>33.763,9</b>	<b>6,4%</b>	<b>13,0</b>
Capítulo 8. Activos financieros	2.415,5	0,50%	90,00%
Capítulo 9. Pasivos financieros	0,0	0,00%	0,00%
<b>Gastos financieros</b>	<b>2.415,5</b>	<b>0,50%</b>	<b>90,00%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>530.029,1</b>	<b>100%</b>	<b>205,0</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Finalmente, la Tabla 11A recoge el gasto per cápita por tamaño municipal para 2015. La Tabla 11B realiza la misma comparativa para 2022. En ambos ejercicios, los municipios con menos de 5.000 habitantes asumen un gasto no

obligatorio por encima de la media (108 y 125 sobre 100 para 2015 y 2022, respectivamente) y que el importe del gasto no obligatorio ha aumentado. Además, parece comprobarse como los municipios con mayor población (de 50.001 a 100.000 habitantes y de más de 100.000 habitantes) en 2022 asumen un menor gasto no obligatorio por habitante respecto a la media que en 2015. Así, y considerando 2015 y 2022 se pasa de 107 a 103 (sobre 100) y de 110 a 96 (sobre 100) para los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes y de más de 100.000 habitantes, respectivamente.

Tabla 11A: Gasto per cápita no obligatorio por tamaño municipal (2015)

Tramo de población	Gasto no obligatorio (A) (en €)	Media = 100	Total gasto (B) (en €)	Media = 100	(A)/(B)
Menos de 5.000 hab.	149	123	876	108	16,9
De 5.001 a 20.000 hab.	117	97	739	91	15,8
De 20.001 a 50.000 hab.	119	98	720	89	16,5
De 50.001 a 100.000 hab.	116	96	867	107	13,3
Mas de 100.000 hab.	112	92	892	110	12,5
<b>TOTAL</b>	<b>121</b>	<b>100</b>	<b>811</b>	<b>100</b>	<b>14,9</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

Tabla 11B: Gasto per cápita no obligatorio por tamaño municipal (2022)

Tramo de población	Gasto no obligatorio (A) (en €)	Media = 100	Total gasto (B) (en €)	Media = 100	(A)/(B)
Menos de 5.000 hab.	322	157	1.313	125	24,5
De 5.001 a 20.000 hab.	207	101	993	95	20,9
De 20.001 a 50.000 hab.	201	98	962	92	20,9
De 50.001 a 100.000 hab.	167	81	1.082	103	15,4
Mas de 100.000 hab.	156	76	1.011	96	15,5
<b>TOTAL</b>	<b>201</b>	<b>100</b>	<b>1.050</b>	<b>100</b>	<b>19,5</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la Oficina Virtual para la coordinación financiera de las entidades locales.

#### 4. EL PAPEL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES

Las diputaciones provinciales se configuran como entidades situadas en un espacio intermedio entre los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas (CCAA). En no pocas ocasiones desempeñan un papel muy destacado en la administración local, ayudando de múltiples formas a otros entes locales, que

debido a su menor tamaño o reducida capacidad económica o de recursos humanos, acuden a ellas para poder prestar determinados servicios a la ciudadanía (Vaquero, 2023a).

En un marco local tan atomizado como el gallego, el reducido tamaño de la planta local es uno de los argumentos más empleados para justificar la existencia de los entes provinciales. La última gran reforma del mundo local, a través de la LRSAL lejos que quitar peso e importancia a las entidades provinciales, las ha hecho merecedoras de más competencias (Salvador, 2014). Con la LRSAL las diputaciones provinciales han salido reforzadas, como consecuencia de las nuevas funciones de supervisión y coordinación de los municipios.

En un estudio del Informe del Centro de Innovación del Sector Público de PWC-IE School (2013) se señala como las diputaciones se han caracterizado por una actividad escasamente intervencionista, centrando su papel en agentes financiadores de servicios de coste elevado, especialmente para los ayuntamientos con problemas para sufragar estas actividades. La única excepción son los servicios de alto componente medioambiental (servicio de abastecimiento de aguas, tratamiento y recogida de residuos). Además, también destaca la realización de actividades deportivas y culturales y servicios de asistencia social. Otros servicios que muestran una colaboración bastante estrecha son la administración electrónica, apoyo y asesoramiento contable y asistencia técnica para la realización de obras y en materia urbanística, además de las gestión recaudatoria y tributaria.

En Galicia, el apoyo de las cuatro diputaciones provinciales se articula en base a tres líneas de actuación: subvenciones, los servicios de asistencia técnica y los servicios de gestión tributaria y recaudación. A modo de ejemplo, en la Diputación de Pontevedra, las ayudas y subvenciones se articulan a través de los «Planes Provincia, líneas 1, 2 y 3»<sup>(9)</sup>. Trimestralmente se publican en el Boletín Oficial de la provincia la convocatoria y su resolución. La asistencia técnica es a través de la Asistencia Intermunicipal (SAIM)<sup>(10)</sup>, que tiene como objetivos garantizar con plenitud la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los ayuntamientos de la provincia de Pontevedra, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión. Así, se da cumplimiento a lo establecido en los artículos 31 y 36 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y en los artículos 113 a 117 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia. Entre otras actividades se emiten informes sobre todo en materia de contratación y gestión de personal, sustituciones puntuales de habilitados mediante comisiones circunstanciales, asistencias a tribunales de

---

(9) Plan Provincia + Pontevedra, línea 1: Inversiones, línea 2: Actividades, gastos corrientes y obras puntuales no calificables como inversiones y línea 3: Activación del empleo 2024, <https://www.depo.gal/es/-/plan-provincia>

(10) <https://www.depo.gal/es/-/servizo-de-asistencia-intermunicipal>

selección de personal, ayudas a cierres contables y adquisición de aplicaciones informáticas<sup>(11)</sup>.

Por último, está el servicio de gestión tributaria y recaudación, que se lleva como un servicio más de gestión directa; en otras diputaciones es a través de un Organismo Autónomo. En la Diputación de Pontevedra, los ayuntamientos pueden solicitar un servicio casi «a la carta», por ejemplo, únicamente delegar la recaudación ejecutiva, gestión y recaudación y unos tributos si y otros no, sanciones de tráfico, gestión catastral, etc. Actualmente, 55 ayuntamientos de los 61 que hay en la provincia tienen alguna delegación en este servicio<sup>(12)</sup>.

La Tabla 12 posibilita una comparativa atendiendo a las principales políticas de gasto de las diputaciones provinciales. La mayor parte del presupuesto provincial se destina a actuaciones económicas (31,3%), especialmente en infraestructuras (25%); producción de bienes públicos preferente (11,8%), especialmente en cultura (6,2%), deporte (2,7%) y educación (2,1%); actuaciones de protección y promoción social (16,3%), sobre todo en servicios y promoción sociales (9,1%) y, finalmente, en servicios públicos básicos (9,4%). En transferencias a otras administraciones públicas se destina el 11,9%.

Se pueden encontrar diferencias entre las cuatro diputaciones gallegas con relación al presupuesto que gestionan, como y en qué lo gastan. Hay una clara apuesta de la Diputación de A Coruña por las transferencias corrientes (35%), frente al caso de Ourense (16,8%). En inversiones reales, la que menor proporción destina es la Diputación de Lugo (9,1%) frente a Ourense (13,4%). En transferencias de capital es la Diputación de Ourense la que menos dedica (11,2%) y la de Pontevedra la que más (24,7%).

---

(11) Recientemente —y a través del Servicio de Medioambiente— la Diputación de Pontevedra ha dotado un nuevo servicio a entidades locales que es el de vigilancia y control de residuos, articulado a través de un convenio de encomienda de gestión. Esta cuestión se instrumenta a partir de la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular y en Galicia y con la Ley 6/2021, de 17 de febrero, de residuos y suelos contaminados de Galicia, configurándose como un problema de una gran envergadura para todas las entidades locales. <https://www.depo.gal/es/web/residuos>

(12) ORAL, Gestión Tributaria y recaudación de recursos locales de la Diputación de Pontevedra. <https://web.depo.gal/web/edepo/oral-xestion-tributaria-e-catastral>

Tabla 12. Principales políticas de gasto (clasificación funcional) de las diputaciones en Galicia, millones de euros y porcentaje respecto al total (2022)

Deuda Pública	3,2 (0,5%)
Servicios públicos básicos	55,4 (9,4%)
Seguridad y movilidad ciudadana	9,1 (1,5%)
Vivienda y urbanismo	16 (2,7%)
Bienestar comunitario	23,2 (3,9%)
Medio ambiente	7,1 (1,2%)
Actuaciones de protección y promoción social	96,4 (16,3%)
Pensiones	11,4 (1,9%)
Otras prestaciones económicas a favor de empleados	3 (0,5%)
Servicios Sociales y promoción social	53,4 (9,1%)
Fomento del Empleo	28,5 (4,8%)
Producción de bienes públicos de carácter preferente	69,5 (11,8%)
Sanidad	1,2 (0,2%)
Educación	12,2 (2,1%)
Cultura	40 (6,8%)
Deporte	16,1 (2,7%)
Actuaciones de carácter económico	184,8 (31,3%)
Agricultura, Ganadería y Pesca	14,4 (2,4%)
Industria y energía	3,1 (0,5%)
Comercio, turismo y pequeñas y medianas empresas	13,2 (2,2%)
Transporte público	2 (0,3%)
Infraestructuras	147,5 (25%)
Investigación, desarrollo e innovación	0,1 (0%)
Otras actuaciones de carácter económico	4,6 (0,8%)
Actuaciones de carácter general	180,4 (30,6%)
Órganos de gobierno	14,3 (2,4%)
Servicios de carácter general	57,8 (9,8%)
Administración financiera y tributaria	37,8 (6,4%)
Transferencias a otras Administraciones Públicas	70,5 (11,9%)
<b>Total</b>	<b>589,6 (100%)</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Ministerio de Hacienda y Función Pública (2024).

La Diputación de A Coruña dedica una parte muy relevante de su presupuesto a actuaciones de carácter económico (36%), que posibilitan desarrollar el potencial de los distintos sectores de la actividad económica, gastos en infraestructuras básicas y de transportes; infraestructuras agrarias y comunicaciones; investigación, pudiendo caracterizarse con un perfil de «agente dinamizador». También destaca por la orientación de su gasto hacia actuaciones de protección y promoción social, lo que se conoce como «bienestar complementario» (24%): atenciones de carácter benéfico-asistencial; atenciones a grupos con necesidades especiales, como jóvenes, mayores, personas con discapacidad y tercera edad y medidas de fomento del empleo.

La Diputación de Lugo muestra una mayor preferencia del gasto hacia actuaciones para servicios públicos básicos (21% de su presupuesto), pudiendo categorizarse como «bienestar básico», centrado en cuatro políticas: seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente. La Diputación de Ourense, también se destina una parte importante de su presupuesto (23%) a servicios públicos básicos, pudiendo categorizar a las decisiones de gasto de la entidad provincial como de «bienestar básico» y por un esfuerzo relativamente mayor en actuaciones de carácter económico (35%) categorizándose como «agente dinamizador». En los que respecta a la Diputación de Pontevedra destaca el elevado porcentaje de gasto destinado a actuaciones de carácter general (53%) que afectan a la entidad provincial, como el ejercicio de funciones de gobierno o de apoyo administrativo y de soporte lógico y técnico a toda la organización, pudiendo catalogarse bajo el perfil de «gastos de funcionamiento». La segunda gran partida de intensidad del gasto es para actuaciones de carácter económico, bajo el perfil de «agente dinamizador».

## 5. LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS COMO ENTIDADES SUPRAMUNICIPALES PARA PRESTAR SERVICIOS

Las mancomunidades de municipios son entidades locales creadas para poder prestar bienes y servicios locales de forma conjunta, debido en buena medida a la existencia de muchos municipios de pequeño tamaño poblacional, con importantes problemas para garantizar esas actividades (Vaquero, 2023a).

Frente a otras alternativas de agrupación local más exigentes, por ejemplo, fusiones de municipios, para la creación de una mancomunidad no es preciso que los municipios estén en una misma provincia, ni que exista una continuidad física. En relación a las comarcas, las mancomunidades de municipios no precisan de desarrollos normativos previos ni AAPP de nivel superior que diseñen este proceso (Riera et al., 2005). En consecuencia, presentan un elevado grado de flexibilidad que no tienen otras fórmulas de prestación conjunta de servicios.

Frente al modelo de países del Norte de Europa que optó casi mayoritariamente por fusionar municipios<sup>(13)</sup>, el desarrollo de las mancomunidades está focalizado en los países del Sur, entre ellos España. En ello, se apuesta por el mantenimiento de municipios, aunque tenga poca población, articulando fórmulas asociativas de carácter voluntario para prestar cierto tipo de servicios o dotación de infraestructuras.

En nuestro país las mancomunidades de municipios han tenido un amplio desarrollo. Dos son las razones que hay detrás de esta proliferación. Por un lado, el amplio margen que se recoge en la LBRL; por el otro, la mayor capacidad de

(13) En estos países se defendió la fusión de los municipios con poca población, casi siempre de forma obligatoria y organizado por el gobierno central (de Diego y Vaquero, 2016; Durán, 2020).

adaptación a las necesidades de los municipios (Martínez, 2003; Zamora, 2013; Arauz, 2020). Con todo, la creación y el posterior desarrollo de estas entidades no es tarea sencilla y en no pocos casos pueden tener un papel más nominal que real, además, no siempre cumplen con sus obligaciones de presentar sus cuentas, lo que no garantiza los niveles de transparencia deseados, especialmente cuando un parte de sus ingresos proceden de otras AAPP.

Centrando el análisis desde la óptica nacional, se pueden señalar tres etapas en lo que respecta a la creación y desarrollo de las mancomunidades de municipios. En una primera fase, cuando sus actividades se focalizan en un número muy reducido de competencias; las más habituales, la recogida y en el tratamiento de residuos sólidos y el servicio de prevención y extinción de incendios. A continuación, aparece una segunda fase, donde se manifiesta una importante expansión de los servicios prestados, más allá de las prestaciones «tradicionales»; este sería el caso de la gestión y protección del medio ambiente o el desarrollo económico local (Riera et al., 2005), servicios que por otra parte suelen tener los municipios con elevada población, pero que no siempre eran necesarios prestar por todos los municipios. Finalmente, se puede indicar una tercera, a partir de la aprobación de la LRSAL (Chinchilla, 2014), donde tras el «boom» en la prestación de servicios y/o realización de infraestructuras, se ha pasado a una situación de contención y racionalización en el funcionamiento de las mancomunidades, para que únicamente presten los servicios que la LBRL exige a los ayuntamientos en base a su dimensión poblacional.

Se constata un elevado grado de heterogeneidad en la composición de las mancomunidades a nivel provincial, en buena medida por el tamaño poblacional de los ayuntamientos que las conforman. Así en aquellas provincias donde los municipios tienen menos habitantes (Ourense y Lugo), las mancomunidades están conformadas, sobre todo, por municipios de hasta 5.000 habitantes. En segundo lugar, en base al número de habitantes provinciales, la afectación también resulta muy dispar: en Lugo solo recoge a un tercio de la población, en Ourense a la mitad y en Coruña y Pontevedra cerca del 90% (Vaquero, 2023a).

En Galicia las funciones de las mancomunidades municipales son muy variadas y dispares. Si bien, lo más frecuente es la gestión de la recogida y tratamiento de los residuos sólidos urbanos, el fomento del turismo, la prevención y extinción de incendios y las actividades culturales, en no pocas ocasiones también se encargan del fomento de actividades económicas.

Además, el grado de participación por municipios resulta muy diferente por provincias. En Pontevedra, 4 de cada 5 municipios forman parte de al menos una. En las provincias de Ourense y A Coruña, son 3 de cada 5 y en Lugo, algo menos de 1 de cada 2. Finalmente, se debe indicar que no resulta habitual que los municipios gallegos opten por integrarse en más de una mancomunidad, aunque estas entidades suelen configurarse como prestadoras de «multiservicios».

## 6. RECOMENDACIONES

Como se ha podido comprobar, los municipios de pequeño tamaño se enfrentan al problema de poder prestar adecuadamente algunos de sus servicios, por lo que suelen recurrir a diversas fórmulas de colaboración o la delegación de parte de estos servicios en las diputaciones provinciales. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación, se señalan algunas recomendaciones que creemos pueden ser de interés para el desempeño de las competencias que la LBRL establece que deben asumir los ayuntamientos:

— *Mejorar la capacidad fiscal de los ayuntamientos con menor población:*

Incrementar la capacidad de generación de ingresos de los ayuntamientos de menor tamaño poblacional —y para el resto de ayuntamientos— para poder afrontar con sus propios recursos la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, implicaría establecer un tratamiento fiscal diferente en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladoras de las Haciendas Locales. Esto es algo que por el momento no se ha contemplado y que claramente depende de la Administración General del Estado, ya que la capacidad fiscal de las entidades locales no es propia, sino de un poder tributario delegado del Estado.

Además, se pueden plantear algunas otras opciones para mejorar la capacidad de obtener ingresos que dependen de actuaciones autonómicas y locales sin tener que tocar los parámetros fiscales o, dicho de otra forma, el bolsillo de los residentes en un municipio. Todas ellas tienen un mismo denominador: a medida que disminuye el tamaño de las jurisdicciones, se reduce el aprovechamiento de las economías de escala y aumentan las posibilidades de efectos externos en la provisión de bienes y servicios públicos.

— *Potenciar la creación y desarrollo de las mancomunidades de municipios:*

Como se ha indicado, las mancomunidades de municipios son entidades locales de carácter potestativo creadas para ejecutar en común obras y servicios de su competencia, que puede llegar a generar importantes economías a escala cuando se trata de municipios de reducida población. En Galicia el interés por mancomunarse resulta bastante limitado, aunque las mancomunidades suelen prestar una amplia cartera de obras y servicios, pero no siempre se puede evaluar correctamente las prestaciones de servicios recibidos, en buena medida por la ausencia de información para realizar su medición.

Además, resulta necesario mejorar los niveles de transparencia económica y de exigencia de mayores dosis de responsabilidad en su funcionamiento. Lo anterior cobra mucha más relevancia a tenor de las importantes subven-

ciones y ayudas que les concede la Xunta de Galicia a estas entidades. Que solo el 50% de las mancomunidades en Galicia remitieran al Consello de Contas en Galicia sus cuentas en plazo para el ejercicio 2020 debe ser un aviso para navegantes (Consello de Contas, 2022).

— *Promover las fusiones de municipios:*

La fusión de municipios es otras de las posibilidades a tener en cuenta, a pesar de su escasa aplicabilidad práctica a nivel nacional, aunque en Galicia se cuentan con dos experiencias: Cerdedo-Cotobade y Oza-Cesuras. El aumento del número de habitantes como consecuencia de una fusión presenta un conjunto de beneficios económicos para los municipios fusionados que no siempre son tenidos en cuenta y que pueden ayudar a incentivar este proceso (Vaquero, 2023b). Así, la actual regulación recoge una serie de medidas encaminadas a fomentar esa fusión entre municipios:

- Se incrementará en 0,10 el coeficiente de ponderación resultante de considerar la distribución de la participación del municipio en los tributos del Estado.
- El esfuerzo fiscal y el inverso de la capacidad tributaria que le corresponda al nuevo ayuntamiento, nunca será inferior al más elevado de los valores previos que tuviera cada municipio previo a la fusión. En consecuencia, se protege la situación anterior para evitar una merma por la vía de las transferencias corrientes del nuevo municipio creado.
- Su financiación mínima será el sumatorio de las financiaciones mínimas municipales previa a la fusión. Con esta limitación se busca no perjudicar la creación de ese nuevo municipio.
- De la aplicación de las reglas señaladas no podrá derivarse, para cada ejercicio, un importe total superior a lo que resulte del dispuesto en el artículo 123 del Texto Refundido de la LRHL.
- Se sumarán los importes de las compensaciones que, por separado, correspondieran a los municipios que se fusionan y que se derivan de la reforma del IAE actualizadas en los mismos términos que los Ingresos Tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2004. A lo anterior, se sumará la compensación adicional, regulada en la disposición adicional segunda de la Ley 22/2005, de 18 de noviembre, actualizada nos mismos términos que los ingresos tributarios del Estado en cada ejercicio respecto a 2006.
- El nuevo municipio queda dispensado de prestar nuevos servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la LRBL, que le correspondan por razón de su aumento demográfico. Una vez más, se busca que el incremento de población por la fusión precise tener que prestar nuevos servicios.

- Durante, por lo menos, los cinco primeros años desde el convenio de fusión, se gozará de preferencia en la asignación de planes de cooperación local, subvenciones, convenios u otros instrumentos basados en la libre concurrencia. De esta forma, se posibilita un plus económico adicional para fomentar las fusiones municipales.

- Además, para el caso de Galicia, la Xunta contempla el fondo adicional al Fondo de Cooperación Local, que se trata de una dotación no finalista de 1,5 millones de euros para las entidades fusionadas<sup>(14)</sup>.

No obstante, también se puede señalar algunos problemas vinculados a las fusiones de municipios. En primer lugar, puede entenderse que tras la fusión se limita la participación ciudadana en las decisiones de política pública. Además, suelen implicar un elevado coste político, ya que una fusión implicaría pérdida de representatividad de la ciudadanía o de poder político de los actuales representantes. Asimismo, en los países en el que han funcionado las fusiones, se ha tratado de un proceso obligatorio. El ejemplo más claro se ha dado en el norte de Europa, donde se aprobaron leyes que obligaban a los municipios de menor tamaño poblacional a asociarse, para mejorar la eficacia en prestación de servicios, o bien por medio de la creación de una planta municipal con un ámbito competencial, organizativa y territorial diferente, más acorde con las capacidades reales de los municipios. Mientras, en los países del sur de la UE se optó por otras vías, sobre todo por las mancomunidades de municipios.

— *Apostar por otras fórmulas asociativas:*

También se pueden considerar otras fórmulas asociativas. A modo de ejemplo se podrían citar los consorcios, las áreas metropolitanas, las entidades comarcales o los convenios intermunicipales. Todas estas posibilidades recogen mayores dosis de flexibilidad que otras alternativas.

El artículo 87 de la LBRL señala que, entre otras entidades locales, los municipios pueden constituir consorcios con otras administraciones públicas para fines de intereses comunes o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, concurrente con los de las AAPP. El artículo 196 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia (LALGA) señala que las entidades locales gallegas, incluyendo a los municipios, pueden crear consorcios locales con la Xunta de Galicia y otras AAPP para fines de intereses común o con otras entidades

---

(14) Serán beneficiarios de la dotación del fondo adicional al Fondo de Cooperación Local al que hace referencia esta orden, previsto en el párrafo d), del artículo 59. cuatro de la Ley 6/2022, de 27 de diciembre, los ayuntamientos de Galicia resultantes de un proceso de fusión municipal.

privadas sin ánimo de lucro, siempre que persigan fines de interés público concurrente con los de las AAPP.

En consecuencia, los consorcios son un tipo de ente muy adaptable a la realidad de una estructura como la existente en España, de naturaleza multinivel y, que, además, posibilita la cohabitación con AAPP y entidades privadas. Es una fórmula bastante frecuente en actividades de gestión portuaria, transporte, servicios sociales o abastecimiento de agua. A modo de ejemplo, en Galicia se cuenta con el Consorcio Gallego de Servicios de Igualdad y Bienestar, en el que participan 284 ayuntamientos gallegos y 5 mancomunidades. Precisamente con esta iniciativa se busca garantizar la prestación de servicios de calidad con niveles suficientes de cobertura, la flexibilización de acceso y del uso de los recursos sociales y la mejora de los dispositivos de coordinación.

Las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por ayuntamientos pertenecientes a grandes aglomeraciones urbanas en los que existan vinculaciones económicas y sociales que hacen necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. El artículo 43 de la LBRL las define como entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existen vinculaciones económicas y sociales que hacen necesario la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras.

Su régimen jurídico se remita a la legislación autonómica. Son las CCAA, previa consulta con el Estado y los ayuntamientos y diputaciones afectados las que podrán crear por ley, áreas metropolitanas, de acuerdo con los municipios integrados en el área. También corresponderá a la legislación autonómica la determinación de los órganos de gobierno y administración, debiendo estar representados todos los municipios integrados en el área, el régimen económico y de funcionamiento, las cargas que deben soportar los integrantes, así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y de procedimiento para su ejecución.

La creación de estas áreas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia y la titularidad de los servicios de prestación obligatoria. Los servicios que puede prestar un área metropolitana son muy diferentes. La financiación de las áreas metropolitanas puede ser por aportación de los ayuntamientos, de las CCAA lo por la aplicación de figuras tributarias, por ejemplo, el Tributo Metropolitano del área Metropolitana de Barcelona. Con todo, parece más razonable a creación de municipios de mayor tamaño que los actuales para garantizar esa escala mínima de prestación, que posibilite el desarrollo demográfico y que cuente con una calidad democrática suficiente, que permita la oferta de servicios públicos de calidad a ciudadanía,

sin tener que crear nuevas instituciones o delegar prestaciones de servicios públicos locales a las diputaciones provinciales.

Finalmente, en otras CCAA, como Cataluña, se ha optado por potenciar la figura comarcal, incluso en detrimento de las mancomunidades, mientras que en Aragón se ha venido apostando por la creación de futuros proyectos de comarcalización, creando mancomunidades como paso intermedio (Durán, 2020).

## 7. CONCLUSIONES

Tras una década tras la gran reforma de la administración local con la LRSAL, resulta evidente que se trata de un proceso inacabado. Todavía no se ha conseguido alcanzar la máxima de «una administración, una competencia», lo que eliminaría duplicidades administrativas y posibilitaría mayores dosis de racionalización en el gasto público.

La necesidad de definir las competencias municipales y que éstas sean ejercidas adecuadamente por las entidades locales, sigue siendo una asignatura pendiente de compleja solución. Sin duda, la delimitación competencial y las implicaciones económicas exigen un análisis riguroso de la realidad municipal en Galicia.

En Galicia, las diversas fórmulas institucionales previstas para solucionar los problemas derivados de la excesiva fragmentación municipal, que pueden condicionar la prestación de servicios no han dado los frutos esperados. Para intentar concluir este proceso de atribución real de competencias, es precisa una buena diagnosis de la situación, ahondar en su origen, y los motivos porque las soluciones para cerrar este proceso que garanticen la eficacia en el cumplimiento de los servicios.

A partir de esta contribución se puede indicar la necesidad de valorar las diferentes alternativas (apoyo de las diputaciones provinciales, mancomunidades de municipios, consorcios, áreas metropolitanas y fusión de ayuntamientos) para solucionar los problemas derivados de la fragmentación municipal que puede condicionar la prestación de servicios locales. Además, la potencial reorganización de la planta local para garantizar los servicios municipales, especialmente en aquellos con poca población, no puede pivotar en alcanzar un número mínimo de habitantes, sino que debe tener en cuenta la necesidad de considerar otros indicadores como la dispersión poblacional, el número de parroquias y entidades singulares, la concentración de núcleos rurales, la situación geográfica y una completa batería de indicadores económico-financieros.

En consecuencia, sigue abierto el gran desafío de cómo finalizar el proceso de reforma de competencias por parte de las entidades locales. Sin duda, y a

tenor de los resultados obtenidos en este trabajo, hace falta también introducir cambios desde la óptica de los ingresos y gastos en los ayuntamientos para que este proceso culmine adecuadamente.

## **Bibliografía**

Arauz Salmerón, J. J. (2020). «Las mancomunidades de municipios en España: Un balance de 35 años». *Revista Iberoamericana de relaciones intergubernamentales*, 2, 1-33. <https://redibrig.es/wp-content/uploads/2022/02/RIBRIG-2021-ARAUZ.pdf>

Chinchilla Peinado, J. A. (2014). Las mancomunidades de municipios tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En Carrillo Donaire, J. A. & Navarro Rodríguez, P. (coord.): *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local: El nuevo marco regulatorio a la luz de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, 265-300. Wolters Kluwer.

Consello de Contas de Galicia (2022). Informe de fiscalización da conta xeral das entidades locais de Galicia, exercicio 2020. [https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello\\_de\\_contas/files/contents/documents/2020/G01-1602022\\_01\\_D\\_Informe\\_F\\_C\\_XI\\_Comunidade\\_Autonoma\\_2020\\_G.pdf](https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/contents/documents/2020/G01-1602022_01_D_Informe_F_C_XI_Comunidade_Autonoma_2020_G.pdf)

De Diego Gómez, A. y Vaquero García, A. (2016). Redimensionamiento de la planta local: Retos frente al minifundismo en Galicia, Documento 5/2016 Red Localis. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.30277.24803>

Durán García, F. J. (2020). Mancomunidades integrales en Extremadura: estrategia, trayectoria y revisión. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (14) 161-179. <https://doi.org/10.24965/real.i14.10825>

Instituto Galego de Estatística (2022). Padrón Municipal de Habitantes. [https://www.ige.eu/web/mostrar\\_actividade\\_estadistica.jsp?idioma=es&codigo=0201001002](https://www.ige.eu/web/mostrar_actividade_estadistica.jsp?idioma=es&codigo=0201001002)

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local, BOE número 80, de 3 de abril de 1985. <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/04/02/7/con>

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE, número 312, de 30 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/27/27/con>

Martínez Lacambra, A. (2003). Las mancomunidades como modelo asociativo para la gestión de servicios públicos. Dyckinson.

Ministerio de Hacienda (2024). Central de información económica financiera de las Administraciones Públicas. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/centraldeinformacion.aspx>

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, BOE número 59, de 9 de marzo de 2004. <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2004/03/05/2/con>

Riera Figueras, P., Hass, C., Amer Capdevilla, C. & Vilaplana, V. (2005). Las mancomunidades en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles* (39), 151-176. <https://bage.age-geografia.es/ojs/index.php/bage/article/view/502>

PWC-IE Business School (2013). Encuesta-Reforma de la Administración Local. El papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos insulares en los servicios públicos municipales. Presente y futuro de la participación de los Gobiernos Locales Intermedios en la prestación, organización y financiación de los servicios de competencia municipal. <https://www.pwc.es/es/publicaciones/sector-publico/assets/encuesta-diputaciones-cabildos-consejos-insulares.pdf>

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», *Cuadernos de Derecho Local*, 34, 126-144. [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1531/10\\_CRESPO\\_P126\\_144\\_QDL\\_34.pdf](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1531/10_CRESPO_P126_144_QDL_34.pdf)

Tránchez, JM. (2017). El coste de los servicios no obligatorios en los municipios: una nueva visión tras la reforma de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local en Campos, C. y Fernández, R. «Organización y financiación de servicios municipales», *Red Localis*, 162-185.

Vilalta M., Más, D. y Salinas, P. (2011). El gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Vaquero García, A. (2023a). «Algunas reflexiones en materia económica sobre las mancomunidades municipales en Galicia». *Revista Galega de Economía*, 32(1), 1-27. <https://doi.org/10.15304/rge.32.1.8623>

Vaquero García, A. (2023b). Gobernanza municipal en un mapa atomizado: las fusiones en el horizonte, En Campos, C., Fernández, R. y Cadaval, M.<sup>a</sup> IV Informe Red Localis: Gobernanza multinivel. La normativa reguladora de la administración local desde una perspectiva autonómica, 287-322. <https://api.infogen.uvigo.es/uploads/REDLOCALIS/originals/bd6e19ed-0003-4573-9cc9-633b8fd4c350.pdf>

Vaquero García, A. (2024a). Comportamiento presupuestario y fiscal de las diputaciones provinciales. Nota 27 del observatorio de Red Localis. <https://api.infogen.uvigo.es/uploads/REDLOCALIS/originals/ab197daf-3e07-401c-8a9b-f1dbf9425d1f.pdf>

Vaquero García, A. (2024b). Mejoras de la capacidad fiscal de los municipios con mayor población. Nota 28 del observatorio de Red Localis. <https://api.info->

gen.uvigo.es/uploads/REDLOCALIS/originals/ae279cc4-d024-4b64-aa55-8914e99043b8.pdf

Zamora Roselló, M.R. (2013). La reestructuración de la planta del gobierno local y las mancomunidades de municipios en Díez Sánchez, J. (coord.) La planta del gobierno local. (pp. 139-150). Fundación Democracia y Gobierno Local.

## CAPÍTULO VI

### LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL ENTRE COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ENTIDADES LOCALES EN GALICIA: PLANTEAMIENTO GENERAL Y ANÁLISIS SECTORIAL

Luis Míguez Macho

*Instituto de Estudos e Desenvolvimento de Galicia  
Universidade de Santiago de Compostela*

1. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES: PLANTEAMIENTO GENERAL
  - 1.1. Introducción
  - 1.2. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local
  - 1.3. La crítica al anterior sistema de competencias locales
  - 1.4. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local
  - 1.5. Crítica de la reforma
2. ANÁLISIS SECTORIAL DE LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL ENTRE COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ENTIDADES LOCALES EN GALICIA
  - 2.1. Cuadro general de los servicios públicos locales en Galicia
  - 2.2. Principales sectores en los que se producen problemas de delimitación competencial
  - 2.3. Reflexiones conclusivas: delimitación competencial y financiación de los servicios públicos locales

BIBLIOGRAFÍA



Luis MÍGUEZ MACHO, Catedrático de derecho administrativo en la Universidad de Santiago de Compostela. Licenciado en derecho por dicha universidad y doctor en derecho por la Universidad de Bolonia (Italia). Ha participado en proyectos de investigación y publicado diversos estudios sobre el régimen jurídico de los servicios públicos y de la administración local, que constituyen algunas de sus principales líneas de investigación.

## **1. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES LOCALES: PLANTEAMIENTO GENERAL**

### **1.1. Introducción**

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, se presenta en su preámbulo como una reforma de la legislación básica de régimen local fundamentada en la actual redacción del artículo 135 de la Constitución, que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector de la actuación de todas las administraciones públicas españolas (Font i Llovet y Galán Galán, 2014, pp. 13 y ss.). Entre las medidas que introdujo la reforma para garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales en ese marco de estabilidad presupuestaria, destaca especialmente la reordenación del sistema de competencias de aquéllas tal como estaba configurado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

El preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local identifica dos objetivos principales de esa reordenación. Por una parte, la aplicación del principio «una Administración una competencia», para evitar los solapamientos competenciales entre administraciones hasta ahora existentes. Según el propio preámbulo, la duplicidad en la prestación de servicios y en el ejercicio de las competencias «hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos». Asimismo, esto tendría también repercusiones sobre las propias haciendas locales, pues «en un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal es de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera».

El otro objetivo sería evitar que «los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones». El legislador se marcaba el propósito de que las entidades locales no volviesen a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, el preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local señala que «sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación 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».

Como complemento de lo anterior, la reforma se ocupa también del régimen de delegación de competencias en los municipios, supeditando ésta a que vaya acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria.

Otro de las claves de la reordenación competencial operada es el reforzamiento de las funciones de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes. A éstas se les encomienda la coordinación de determinados servicios mínimos en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes, así como la prestación en este tipo de municipios de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica y contratación centralizada, y se les atribuye una participación activa en la elaboración y seguimiento en los planes económico-financieros y en las labores de coordinación y supervisión, en colaboración con las comunidades autónomas, de los procesos de fusión de municipios.

Para analizar de una manera sistemática esta importante reordenación del sistema de competencias de las entidades locales, se desarrollará en primer lugar una síntesis de la situación anterior a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. Así, se expondrá la relación entre legislación general de régimen local y legislación sectorial en la determinación de las competencias de las entidades locales tal como se venía entendiendo hasta esta reforma, al igual que el régimen que existía para la atribución de competencias propias a municipios y provincias. A continuación, se abordarán las críticas a este sistema competencial, que se centran, tal como destaca el preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en las que se ha dado en llamar «competencias impropias» municipales y en las duplicidades competenciales que se estarían produciendo.

Sentada esta base, se entrará ya a estudiar la reforma, a través de cuatro puntos: la modificación de los principios generales de la atribución de competencias a las entidades locales consagrados en el artículo 2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local; las limitaciones que se introducen a la posibilidad de que las entidades locales, y, en particular, los municipios, asuman competencias que no les han sido atribuidas específicamente por la ley, limitaciones que afec-

tan a la cláusula general que recogía el apartado primero del artículo 25 de la Ley de bases y al antiguo artículo 28 de la misma (que fue totalmente derogado); la reformulación de la lista de materias de interés municipal del apartado segundo del artículo 25, así como las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias; y el nuevo papel que se atribuye a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes. Ese estudio irá acompañado de una reflexión crítica sobre el sistema competencial resultante y de las conclusiones que se pueden extraer del análisis realizado.

## **1.2. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local**

### *1.2.1. Legislación general de régimen local y legislación sectorial*

Como es bien conocido, la Constitución española de 1978 reconoce la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses, pero no llega ni a esbozar siquiera las competencias de las entidades locales, de manera que esta tarea se remite por completo al legislador ordinario. En este marco constitucional, se venía entendiendo que es el legislador ordinario, estatal o autonómico, según el reparto de competencias que rige entre estas dos instancias de nuestra organización territorial, quien determina en qué va a consistir exactamente esa participación, teniendo en cuenta los posibles intereses supra-locales concurrentes en el sector o actividad de que se trate.

A su vez, hay que tener en cuenta que la regulación del régimen local es en sí misma una materia objeto de la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Como consecuencia de la posición que ocupan las entidades locales en la organización territorial española, esa competencia no se atribuye de manera exclusiva a ninguna de las dos instancias superiores de aquélla, sino que es compartida. Los órganos generales del Estado se encargan de dictar las bases del régimen local, al amparo de la regla 18.<sup>a</sup> del artículo 149.1 de la Constitución («bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas»), mientras que a las comunidades autónomas les corresponde el desarrollo de esas bases y la ejecución del conjunto de la normativa de régimen local, es decir, las funciones de tutela sobre los entes locales que subsistan por su compatibilidad con la autonomía local. Todo ello sin perjuicio de que de manera excepcional los órganos generales del Estado puedan reservarse algunas de esas facultades ejecutivas por formar parte de lo básico (Sánchez Morón, 2011).

Esto plantea la cuestión de la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial. Pues bien, en la concepción inicial de la Ley reguladora de las bases del régimen local, la primera diseñaba las líneas generales del sistema de competencias de las entidades locales en los términos que se explicarán a continuación, mientras que era la segunda la que realmente

concretaba dichas competencias. La prevalencia de la legislación sectorial se consideraba inevitable porque la legislación general de régimen local no goza de rango suprallegal en nuestro ordenamiento jurídico, a pesar de ciertos intentos doctrinales por otorgárselo sobre la base de su carácter de desarrollo directo del principio constitucional de autonomía local (Parejo Alfonso, 2011, pp. 141-142). Con todo, esta prevalencia no era absoluta, por dos motivos: en primer lugar, porque los principios y normas generales de régimen local pueden reclamar una superioridad sobre el resto de la legislación ordinaria en la medida en que reflejen el contenido que el Tribunal Constitucional ha atribuido al principio de autonomía local; en segundo lugar, la Ley reguladora de las bases del régimen local vincula al legislador autonómico debido a su carácter básico (Fuentetaja Pastor y Fernández Rodríguez, 2010, pp. 228 y ss.; Ortega Álvarez, 2011, pp. 418 y ss.).

Estas consideraciones son esenciales para interpretar correctamente el artículo 2.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que en su redacción original establecía que «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y 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 máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos».

### *1.2.2. Las competencias propias de los municipios*

Por lo que se refiere a los municipios, la Ley reguladora de las bases del régimen local recogía en su artículo 25.1 una cláusula de carácter general cuya redacción original decía lo siguiente: «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». Este precepto, aunque en apariencia sólo era un reconocimiento de la capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios públicos, se ha interpretado como una cláusula general de competencia sometida a dos límites, uno explícito, la presencia del interés de la comunidad local, y otro implícito, el respeto de las competencias estatales y autonómicas (Sosa Wagner, 2005, pp. 60-61; Carro Fernández-Valmayor, 1998, pp. 92-94).

Además de esta cláusula general, la Ley reguladora de las bases del régimen local contenía en el apartado 2 de su artículo 25 una lista de materias que la norma consideraba de interés de la comunidad vecinal y en las que, en conse-

cuencia, la legislación estatal y autonómica tenía que atribuir necesariamente competencias a los municipios. Aquí hay que aplicar las reflexiones ya expuestas sobre la manera en que se entendía la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial: en realidad, si esta última debía atribuir competencias a los municipios en las materias del artículo 25.2, no era sólo porque lo dijese este precepto, sino por la innegable presencia del interés local en todas ellas. Ahora bien, la concurrencia de un interés local obliga al legislador a dar una participación o intervención a los municipios en la gestión de las materias que nos ocupan, pero no garantiza ninguna exclusividad competencial sobre ellas y ni siquiera facultades decisorias propias (Lliset Borrell, 2001, pp. 496.497). En esta línea, el artículo 62 de la Ley reguladora de las bases del régimen local admite que «en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final».

El diseño de las competencias municipales terminaba con el artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que habilitaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas en una serie de ámbitos materiales (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente) en los que el legislador consideraba conveniente que se sumasen los esfuerzos de todas las administraciones públicas territoriales. La legislación sectorial tenía que establecer las adecuadas medidas de coordinación, incluyendo, en su caso, la atribución de poderes específicos de coordinación sobre las actuaciones de los municipios a las instancias superiores de la organización territorial, para evitar que este desarrollo de actividades en concurrencia con otras administraciones condujese a duplicidades o contradicciones en la acción pública. Así lo reconoce expresamente el artículo 10.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, cuando dice que «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».

### *1.2.3. Las competencias propias de las provincias*

La Ley reguladora de las bases del régimen local también contenía una cláusula general de atribución competencial en favor de las provincias de régimen común. Se encontraba en las letras c) y d) originales de su artículo 36, apartado

1, que reconocían competencia a las diputaciones provinciales para «la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial» y para «en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia». Pero, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, la Ley reguladora de las bases del régimen local contenía en las letras a) y b) del mismo precepto dos supuestos que constituían verdaderas atribuciones competenciales concretas en favor de las diputaciones provinciales y no simples enunciaciones de materias que se entienden de interés provincial: «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» y «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión».

Esta diferencia de las provincias con respecto a los municipios se explica por tratarse de las administraciones locales cuyo acomodo en el vigente sistema autonómico es más difícil, al hallarnos ante entidades de ámbito territorial bastante extenso, como lo son también las comunidades autónomas. La solución prevista inicialmente por la Ley reguladora de las bases del régimen local para evitar colisiones entre el desarrollo de las comunidades autónomas y la supervivencia de las provincias como entidades locales era orientar a éstas hacia funciones de asistencia a los municipios, de acuerdo con su configuración constitucional como «corporaciones de corporaciones» (Ortega Álvarez, 2011, p. 416). Por ese motivo, el Tribunal Constitucional consideraba que las competencias de las letras a) y b) del artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local eran el mínimo competencial indisponible sin el cual la garantía constitucional de la autonomía provincial se vería conculcada (sentencia 109/1998, de 21 de mayo, fundamento jurídico 2).

### **1.3. La crítica al anterior sistema de competencias locales**

#### *1.3.1. Las llamadas «competencias impropias» de los municipios*

La primera gran crítica al sistema de competencias locales vigente antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local se centraba en las llamadas «competencias impropias» de los municipios. No es fácil determinar qué se entiende por «competencias impropias», pues se trata de un concepto más político que propiamente jurídico. En la práctica política local se usa para hacer referencia a aquellas competencias que implican una participación municipal en las competencias de otras administraciones públicas, y que, a juicio de los responsables políticos locales, carecen de financiación adecuada: en ellas se incluirían, como ejemplos paradigmáticos, las competencias que ostentaban los municipios en relación con la participación en la gestión de la atención primaria de la salud [redacción original de la letra i) del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local] y con la cooperación con la admi-

nistración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos [redacción original de la letra n) del mismo precepto], o parte de las que venían ejerciendo en el ámbito de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social [redacción original de la letra k) del precepto citado], en especial la prestación de servicios sociales especializados (Galán Galán, 2012; Velasco Caballero, 2012, pp. 26 y ss.).

Sin embargo, en el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local que el Gobierno sometió (facultativamente) a dictamen del Consejo de Estado se manejaba una noción distinta de «competencias impropias», considerando expresamente como tales, en el nuevo apartado 4 del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, aquellas competencias «distintas a las competencias propias y a las atribuidas por delegación». Esta definición se basaba en la consideración (incorrecta, como se dirá más adelante) de que sólo son competencias propias las que han sido objeto de atribución específica por norma con rango de ley, de manera que serían competencias impropias las que los municipios ejercían al amparo de la cláusula general del artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local o al amparo del antiguo artículo 28 de ésta, como actividades complementarias de las de otras administraciones públicas, o incluso las que se desarrollan en ejercicio de la iniciativa pública local en la actividad económica, de acuerdo con los artículos 128.2 de la Constitución y 86.1 de la propia Ley reguladora de las bases del régimen local, cuando no tienen otra cobertura competencial más específica. No obstante, en la redacción final del proyecto que se envió a las Cortes se eliminó la expresión «competencias impropias», dada la evidente imprecisión de que adolece, puesta de manifiesto por el dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 (núm. de expediente 567/2013).

En efecto, no hace falta un gran esfuerzo argumental para demostrar que la expresión «competencias impropias» es bastante desafortunada desde el punto de vista jurídico. Las competencias de los municipios y de las demás entidades locales, o son propias, y entonces se ejercen en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local, tal como establece el artículo 7.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, o son delegadas, y entonces se les aplica el régimen del artículo 27 de ésta (Velasco Caballero, 2014, p. 54; 2015, p. 33). Las competencias que suponen la participación municipal en el ejercicio de competencias de otras administraciones no escapan a esta consideración, pues o les vienen atribuidas por alguna ley, o les han sido expresamente delegadas o, en último término, encontraban cobertura en la cláusula general del artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local o en el antiguo artículo 28 de ésta o en la iniciativa pública local en la actividad económica. Y en estos últimos casos, nos hallaríamos a todos los efectos ante competencias propias ejercidas en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad del municipio, aunque faltase la atribución legal específica y sólo existiese la cobertura

genérica que ofrecían los preceptos citados (que, por lo demás y como es evidente, son tan normas legales como las que llevan a cabo atribuciones competencias específicas).

Como ya se ha dicho, el problema fundamental de las impropiedades llamadas «competencias impropias» es de financiación, no de base competencial ni de régimen jurídico. Por eso, las soluciones posibles eran dos: reformar el sistema de financiación municipal para corregir el problema o restringir el ámbito competencial de los municipios para privarles en todo o en parte de esas competencias. El camino seguido por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local fue este último (Díaz Lema, 2013, pp. 68 y ss.), pero, como se verá, plantea enormes dificultades.

### 1.3.2. *Las duplicidades competenciales*

El fenómeno de las duplicidades competenciales coincide parcialmente con el de las llamadas «competencias impropias». No todas las «competencias impropias» dan lugar a duplicidades, pero sí es cierto que, por definición, todas las duplicidades se detectan en el ámbito de competencias de las entidades locales compartidas o concurrentes, según los casos, con las competencias de otras administraciones (Galán Galán, 2012; Velasco Caballero, 2012; Font i Llovet y Galán Galán, 2014, pp. 24 y ss.). La primera situación, la de competencias compartidas que generan duplicidades, se produce cuando la propia ley llama a las entidades locales a participar en el ejercicio de competencias de otras administraciones sin deslindar bien las tareas asignadas a cada una (por ejemplo, lo que sucede tradicionalmente en la prestación de servicios sociales o en las actividades complementarias de las de otras administraciones públicas del antiguo artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local). La segunda situación, la de actividades o servicios que concurren sobre el mismo objeto sobre la base de títulos competenciales distintos generando igualmente duplicidades, podría darse en supuestos de utilización por los municipios de la cláusula general de competencia antes recogida en el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y ahora en el 7.4, o de desarrollo de la iniciativa pública local en la actividad económica.

Ahora bien, hay que hacer notar que la percepción de las duplicidades competenciales como problema se centra sobre todo en la actividad prestacional de los entes locales (Velasco Caballero, 2012, p. 39). En la acción de policía o intervención sobre las actividades privadas, cuando una misma actividad está sometida a la intervención concurrente de varias administraciones públicas ello encuentra fundamento constitucional en que cada una de esas administraciones tutela intereses públicos territorialmente diferenciados. Por ello, el artículo 84.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local deja claro que «las licencias o autorizaciones otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, res-

petándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales» y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local lo único que ha añadido al respecto, a través del apartado 3 del nuevo artículo 84 bis de la Ley reguladora de las bases del régimen local, es que «en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente».

En la actividad prestacional, como ya se ha dicho al hablar del antiguo artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, tradicionalmente tampoco se consideraba negativo el fenómeno de la duplicidad competencial, sino, al contrario, parecía conveniente que los distintos niveles administrativos se complementasen entre sí a la hora de ofrecer determinados servicios a los administrados, sobre todo aquellos que entran en la amplia rúbrica de los servicios de carácter social y asistencial (Velasco Caballero, 2012, p. 42). Ahora, sin embargo, la concurrencia entre administraciones públicas en el desarrollo de este tipo de actividades ha pasado a valorarse negativamente, por el impacto financiero que se presume tiene y por la confusión que supuestamente produciría ante los administrados el que no esté claro cuál es la concreta administración responsable de cada servicio público.

La solución que propuso la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local es nuevamente la restricción del ámbito competencial de las entidades locales, en particular de los municipios: supeditación de la utilización de la cláusula general de competencia a criterios de sostenibilidad financiera y a la inexistencia de simultaneidad en la prestación del mismo servicio con otras administraciones públicas, eliminación de la lista del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local de aquellas materias donde se detectaban duplicidades competenciales, prohibición expresa de que en las materias que subsisten se produzca la atribución simultánea de competencias a varias administraciones públicas y, por último, derogación completa del artículo 28 de aquélla. Sin embargo, las duplicidades que se intentan evitar de esta manera subsisten a través de la legislación sectorial o de la legislación autonómica de régimen local, pues ninguna cláusula de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local impide que, fuera de las materias del artículo 25.2 de la Ley de bases del régimen local, se produzcan supuestos de atribución simultánea de competencias a varias administraciones públicas.

## **1.4. El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local**

### *1.4.1. Las limitaciones a la asunción de competencias no atribuidas específicamente por norma con rango de ley*

#### 1.4.1.1. La limitación de la cláusula general de competencia

La redacción del apartado 1 del artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local fue objeto de una reforma por parte de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local aparentemente nimia. Donde el precepto decía que «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», ahora dice que «el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo».

Que se haya cambiado la redacción para que ya no se hable de «toda clase de actividades» ni de «cuantos servicios públicos», sino de «actividades» y «servicios públicos» sin más, trasluce la intención del legislador de restringir la virtualidad de la cláusula, pero jurídicamente resulta irrelevante y no puede producir tal efecto restrictivo por sí mismo. De mayor trascendencia es el inciso final que se ha añadido para limitar el uso de la cláusula a «los términos previstos en este artículo». Interpretado literalmente, implicaría que sólo en las materias y competencias a las que se refiere el resto del artículo 25 los municipios podrían promover actividades y prestar servicios públicos sin atribución competencial específica, pero el caso es que, como se podrá comprobar, la propia Ley reguladora de las bases del régimen local sigue contemplando la posibilidad de que, fuera de esos supuestos y de otros de atribución legal específica de competencias o de delegación expresa de competencias, los municipios sigan desarrollando actividades o prestando servicios de interés para la comunidad vecinal. Además, una interpretación como ésta sería difícilmente conciliable con el artículo 4.2 de la Carta Europea de Autonomía Local, que señala que «las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad» (Almeida Cerredá, 2014a, pp. 104-106; 2014b, pp. 121-124).

De esta manera, la cláusula general de competencia ha pasado fundamentalmente a quedar recogida de forma implícita en el nuevo apartado 4 del artículo 7 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que, aunque es cierto que impone nuevos requisitos para la utilización de aquélla, la extiende a todas las entidades locales y no sólo ya los municipios (Font i Llovet y Galán Galán, 2014, p. 33). Interpretando el precepto *sensu contrario*, las entidades

locales pueden ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se cumplan dos requisitos: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio.

Esta regulación parte del error conceptual, del que ya se ha hablado al tratar de la noción de «competencias impropias», de identificar competencias propias con competencias atribuidas de manera específica por una norma con rango de ley. En efecto, lo que caracteriza a las competencias propias y las distingue de las delegadas en el artículo 7.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, es que se ejercen por la entidad local en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, no que estén atribuidas de manera específica por una norma con rango de ley y no sobre la base de una cláusula general (estas últimas actividades y servicios, como es evidente, también se desarrollan en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local). Además, la reforma se olvida de un requisito previo esencial para el uso de la cláusula general, que, sin embargo, se mantiene en el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y es la relación que tiene que existir necesariamente entre las actividades o servicios que se pretendan desarrollar y el interés local, tal como se deduce del artículo 137 de la Constitución, que vincula el reconocimiento constitucional de autonomía a municipios, provincias y comunidades autónomas a «la gestión de los respectivos intereses».

En cuanto a los requisitos que impone el artículo 7.4 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, el relativo a la inexistencia de duplicidades se tiene que constatar mediante un informe previo preceptivo y vinculante de la administración competente por razón de la materia; en cuanto al relativo a la sostenibilidad financiera, exige informe previo, igualmente preceptivo y vinculante, de la administración que tenga atribuida la tutela financiera, que generalmente será la autonómica. Cabe advertir que la inexistencia de duplicidades tendrá que referirse a actividades o servicios que realmente se vengán realizando o prestando en el término municipal por otra administración pública, no al mero hecho de la concurrencia competencial en abstracto, pues de lo contrario se desvirtuaría por completo la cláusula general de competencia y se vulneraría con ello la Carta Europea de Autonomía Local. Así se deduce de la propia referencia a la «Administración competente por razón de materia» y también del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 7, que establece que el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, presuponiendo que la actividad o servicio que se implante al amparo de la cláusula general se incardinará ordinariamente en alguna de las competencias de carácter sectorial del Estado o de la correspondiente comunidad autónoma. En definitiva, no siempre que se produce

una situación de concurrencia competencial hay duplicidad en la realización de una concreta actividad o en la prestación de un determinado servicio público, porque puede ser que esa actividad o servicio no se viniese desarrollando en el término municipal por la administración de ámbito territorial superior (Alonso Mas, 2014, pp. 159-160)<sup>(1)</sup>.

#### 1.4.1.2. La derogación del artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local

El artículo 28 de la Ley reguladora de las bases del régimen local fue derogado por completo por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local<sup>(2)</sup>. El reconocimiento a los municipios de la posibilidad de desarrollar actividades complementarias de las de otras administraciones públicas en una de serie de ámbitos (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente) sin un deslinde preciso de las tareas y responsabilidad de cada nivel de la organización administrativa se considera una de las principales fuentes de las llamadas «competencias impropias» y de las duplicidades competenciales que pretende evitar la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Ahora bien, la derogación de este precepto no es suficiente por sí misma para impedir la intervención de los municipios en esos campos sin necesidad de atribución legal específica de competencias sobre ellos, porque esa intervención puede seguirse produciendo a través de la cláusula general de competencia de las entidades locales ya estudiada (Velasco Caballero, 2014, p. 68). Asimismo, tampoco implica la supresión automática de las actividades que los municipios viniesen realizando al amparo del artículo derogado. Tal previsión no se recoge en la Ley de modernización y sostenibilidad de la administración local y la transferencia de servicios y competencias a otras administraciones sólo se contemplaba para los servicios sociales y sanitarios, con lo que no afectaba a todas las materias que enunciaba el artículo derogado.

- 
- (1) En Galicia, la legislación autonómica de aplicación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local ha confirmado este criterio. Así, el artículo 4 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, relativo a la apreciación de la inexistencia de duplicidad en la prestación de servicios o la realización de actividades, señala que «las prestaciones de servicios y las actividades proyectadas no podrán suponer la existencia de duplicidades por la ejecución simultánea de los mismos servicios o actividades por otra Administración pública, atendiendo siempre a los concretos servicios o actividades que se pretenden realizar, en atención a los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y a sus características y alcance de acuerdo con lo establecido en el artículo anterior, atendiendo en particular a la satisfacción de la demanda no cubierta plenamente por los servicios existentes».
- (2) Su recuperación posterior por el Real decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, lo ha dotado de un contenido que no tiene nada que ver con el de la redacción suprimida por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

### 1.4.2. *La reformulación de la lista de materias de interés municipal y las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias*

#### 1.4.2.1. La nueva lista de materias de interés municipal

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local llevó a cabo también una revisión de lista de materias en las que necesariamente la legislación sectorial, estatal o autonómica, debe atribuir competencias a los municipios, contenida en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (Toscano Gil, 2014, pp. 288 y ss.; Alonso Varo, 2015, pp. 137 y ss.). La redacción del primer párrafo del precepto se modificó un poco, pero de manera tan desafortunada que ahora resulta gramaticalmente incoherente: «el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias». «Ejercer» es verbo transitivo que requiere complemento directo y con esta redacción falta dicho complemento; quizá lo que ha querido expresar el legislador es que «el Municipio ejercerá en todo caso competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias».

En cualquier caso, la revisión de la lista de materias del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local parece movida por tres objetivos principales: dotarla de mayor concreción, modernizarla, tal como se venía reclamando por los gestores locales y la doctrina científica desde hace tiempo, y eliminar las materias en las que se detectaban las famosas «competencias impropias» y duplicidades competenciales (Toscano Gil, 2014, pp. 295 y ss.; Souvirón Morenilla, 2014, p. 83; Míguez Macho, 2014, pp. 514 y ss.; Arias Martínez, 2015, pp. 2 y ss. del artículo; Bello Paredes, 2015, pp. 34 y ss.; Garrido Juncal, 2016, pp. 266 y ss.). Sin embargo, con esa revisión no se han conseguido evitar los problemas que se pretendían superar, porque se afronta de una manera muy parcial la realidad de que las atribuciones competenciales que no cumplen los requisitos de especificidad, delimitación clara de tareas entre administraciones públicas y financiación suficiente para el ejercicio de las competencias no se liquidan por el mero hecho de prever *pro futuro* que las cosas tendrán que hacerse de otra forma.

En ciertas materias (gestión de la atención primaria de la salud, prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social, servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas) se intentó hacer efectiva la reordenación competencial por la vía de traspasar las competencias, en su caso con los correspondientes servicios, a las comunidades autónomas. Ahora bien, si en esas materias la competencia legislativa sectorial corresponde al legislador autonómico, no se entiende sobre qué base competencial el legislador estatal podría obligar a las comunidades autó-

nomas a que asuman las competencias y servicios que la legislación sectorial autonómica atribuía a los municipios (Velasco Caballero, 2014, pp. 59 y ss.; Almeida Cerrada, 2014b, pp. 148 y ss.; 2015, pp. 243 y ss.). El legislador estatal puede sin duda retirar las correspondientes materias de la lista del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, pero no intervenir sobre la legislación autonómica que concreta las competencias municipales sobre aquéllas y que, por supuesto, seguirá en vigor mientras no sea modificada por el propio legislador autonómico.

Por lo demás, aunque prosperase la transferencia competencial, nada impediría que al día siguiente el legislador autonómico volviese a atribuir las mismas competencias a los municipios como propias (Navarro Rodríguez y Zafra Víctor, 2014, pp. 56 y ss.; Zoco Zabala, 2015, pp. 125 y ss.; Barrero Rodríguez, 2017, pp. 19-20); como ha señalado el Tribunal Constitucional en la sentencia 41/2016, de 3 de marzo de 2016, «debe, pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 CE para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente. Por lo demás, semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 LBRL, las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 LBRL; además de a las garantías de autonomía local previstas en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía» [fundamento jurídico 10, apartado c)].

En otras materias, la desaparición de la lista del apartado 2 del artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local no va acompañada de ninguna previsión sobre las competencias, actividades y servicios que los municipios vienen desarrollando en esos ámbitos (protección del medio ambiente, defensa de usuarios y consumidores y también educación, pues la disposición adicional decimoquinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local es un verdadero dislate). Parece nuevamente que el legislador no se ha apercebido de que si una materia se retira sin más de la lista del artículo 25.2, pero se mantiene en vigor la legislación sectorial o autonómica de régimen local que otorga competencias en esa materia a los municipios, dichas competencias se siguen ostentado como propias sin ninguna alteración del régimen existente antes de la reforma (García Matfés, 2015, p. 121 y pp. 124 y ss.)<sup>(3)</sup>.

---

(3) Nuevamente, la legislación autonómica de desarrollo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local ha confirmado este problema. En Galicia, la ya citada

### 1.4.2.2. Las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local ha introducido también nuevas reglas para la atribución de competencias a los municipios. Tras la reforma, el apartado 3 del artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, en lugar de realizar una remisión a los criterios generales del artículo 2, como hacía en su redacción original, exige que se evalúe la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Es difícil de entender por qué se mencionan sólo estos principios y no los demás del artículo 2 (características de la actividad pública de que se trate, capacidad de gestión de la entidad local, proximidad, eficacia), pero, además, a través del nuevo apartado 5 del artículo se introduce un criterio de atribución competencial que no se recoge en el artículo 2, la inexistencia de duplicidades, pues se exige que la ley garantice que «no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

Pero la novedad más importante que ha traído la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en este campo es la obligación de que las leyes, sean estatales o autonómicas, que atribuyan competencias a los municipios prevean la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales (es decir, de los municipios, porque este precepto no es de aplicación a otras entidades locales), con la restricción añadida de que ello no puede conllevar en ningún caso un mayor gasto de las administraciones públicas. Así lo impone el nuevo apartado 4 del artículo 25.

Para tratar de garantizar que los anteriores criterios se cumplan, ese mismo precepto dispone que esas leyes vayan acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto de la atribución competencial 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. En el caso de las leyes estatales, el proyecto tiene que ir acompañado también de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. No hace falta añadir que en realidad todas estas previsiones sólo vinculan al legislador autonómico como legislación básica estatal, no al propio legislador estatal, ni siquiera aunque se tratase de conectarlas con el artículo 135 de la Constitución, dado que no parece posible sostener que sean una consecuencia necesaria de éste.

---

Ley 5/2014, de 27 de mayo, declara en su disposición adicional primera que «las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, continuarán ejerciéndolas ellas, rigiéndose por la indicada legislación o, en su caso, por el derecho estatal aplicable como supletorio, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones adicionales cuarta y quinta sobre la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales».

En todo caso, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 41/2016, de 3 de marzo, ha precisado que estas reglas se aplican no sólo a la atribución a los municipios de competencias propias en las materias recogidas en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, sino también en cualquier otra materia: «El tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 LBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2. Sin embargo, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias, se ajuste a las condiciones que aquellos apartados recogen: 1) evaluación conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; 2) análisis del 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; 3) dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera del ente local sin que suponga mayor gasto de las Administraciones públicas. De otro modo se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal, que a la atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá, más intenso» [fundamento jurídico 10, apartado c)].

#### 1.4.3. *El nuevo papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes*

Las competencias provinciales básicas que enuncia el artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local han sido objeto de dos procesos de reforma con respecto a la redacción original de la ley: uno, de menor entidad, llevado a cabo en su día por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y otro, de mucho mayor alcance, operado por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local.

Así, la competencia relativa a la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el artículo 31.1.a) de la Ley de reguladora de las bases del régimen local se ve fuertemente reforzada en relación con los servicios mínimos de los municipios de población inferior a veinte mil habitantes, en los confusísimos términos establecidos por la nueva redacción del artículo 26.2.

Según este último precepto, difícil de comprender e interpretar, en los municipios mencionados la diputación provincial o entidad equivalente «coordinará» la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas resi-

duales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público; a cambio, se elimina la posibilidad de que los municipios solicitasen a la correspondiente comunidad autónoma la «dispensa» de la obligación de prestar los servicios mínimos cuando, por sus características peculiares, resultase de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de los mismos, prevista por la redacción original del apartado 2 del artículo 26.

Pero lo que la nueva redacción del artículo 26.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local entiende por «coordinar» no tiene nada que ver con el concepto de coordinación que utiliza la misma ley en artículos como el 10 y el 59 (García Rubio, 2014, pp. 292 y ss.; González Iglesias, 2014, pp. 179-280); aquí significa que la diputación (o entidad equivalente) propondrá al ministerio competente que esos servicios los prestará ella misma o que se implantarán fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u «otras fórmulas» (que no es fácil imaginar cuáles podrían ser), con lo cual no habrá coordinación alguna, sino transferencia de la gestión del servicio en un caso y gestión compartida en el otro. El ministerio decidirá sobre la propuesta formulada previo informe preceptivo de la administración que ejerza la tutela financiera de los municipios afectados (normalmente, la correspondiente comunidad autónoma), teniendo en cuenta el objetivo de reducir los costes efectivos de los servicios.

Como era previsible, la intervención de la Administración General del Estado en esta materia ha sido declarada inconstitucional por la sentencia del Tribunal Constitucional 111/2016, de 9 de junio, al no resultar amparada por la competencia para regular las bases del régimen local ni por competencias sectoriales específicas (fundamento jurídico 12 de la sentencia, *in fine*), pero, con independencia de ello, el precepto, tal como está redactado, carece de sentido. En efecto, se dice que la propuesta de la diputación o entidad equivalente deberá contar «con la conformidad de los municipios afectados», de manera que habrá que entender que, si éstos no están de acuerdo, la indebidamente denominada coordinación se verá frustrada. Ahora bien, siendo esto así, no tiene sentido que se requiriese autorización del ministerio competente, ya que, de existir conformidad de los municipios afectados, siempre sería posible delegar la gestión de los servicios a la diputación o constituir voluntariamente una mancomunidad o consorcio sin ninguna intervención externa.

Asimismo, también se dice que, si el municipio justifica ante la diputación o entidad equivalente que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por aquélla, aquél podrá asumir la prestación y coordinación de los servicios en cuestión, en caso de que la propia diputación o entidad equivalente lo considere acreditado. Esta cláusula es igualmente incomprensible, porque al municipio, para seguir prestando el servicio, en realidad le basta con no otorgar su conformidad a la transferencia

de la gestión a la diputación o a la constitución de la mancomunidad o consorcio; tampoco se entiende bien que sea la diputación o entidad equivalente la que decida si está acreditado que el municipio pueda prestar los servicios con un coste efectivo menor, cuando es el ministerio quien ha de decidir sobre la forma de gestión propuesta por la diputación o entidad equivalente. Ya para acabar, hay que preguntarse qué significa exactamente eso de que el municipio podrá asumir no sólo la prestación de los servicios, sino también «la coordinación de los mismos». ¿A quién se supone que va a coordinar el municipio? (Velasco Caballero, 2014, pp. 70 y ss.; Alonso Mas, 2014, pp. 173 y ss.; Moreno de Molina y Villanueva Cuevas, 2014, pp. 198 y ss.).

Por su parte, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcial de la letra c) del artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local ahora se extiende al fomento o, en su caso, la coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, se obliga a las diputaciones provinciales a asumir la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de cinco mil habitantes y de prevención y extinción de incendios en los de menos de veinte mil habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación [nuevo inciso final del artículo 36.1.c), de la Ley reguladora de las bases del régimen local], así como a la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes [artículo 36.1.g)].

En estrecha relación con todo lo anterior, se encomienda a las diputaciones el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, de tal manera que cuando una 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 [artículo 36.1. h)] de la Ley reguladora de las bases del régimen local). Esta previsión debería estar vinculada a la nueva redacción del apartado 2 del artículo 26, ya analizada, pero no se establece expresamente ninguna remisión o concordancia entre ambos preceptos.

Se ha atribuido también a las diputaciones provinciales 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 cinco mil habitantes [artículo 36.1.i) de la Ley reguladora de las bases del régimen local].

La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión [artículo 36.1.b), de la Ley de bases del régimen local], se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, de acuerdo con el nuevo apartado 3 del artículo 26. Además, incluye ahora obligaciones más concretas para las diputaciones: la garantía en todo caso en los municipios de menos de

mil habitantes de la prestación de los servicios de secretaría e intervención [nuevo inciso final del artículo 36.1.b)] y la asistencia en la prestación de 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 veinte mil habitantes [artículo 36.1.f)].

En relación con esa asistencia y cooperación, debe señalarse que se asigna a las diputaciones provinciales el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la Ley reguladora de las bases del régimen local [artículo 36.1.e)]. Según el apartado 3 de ese precepto, las diputaciones asistirán al resto de las corporaciones locales y colaborarán 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-financieros; en particular, propondrán y coordinarán las medidas recogidas en dichos planes cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado.

Para acabar, ya la Ley de medidas para la modernización del gobierno local había añadido como nueva competencia mínima de las diputaciones provinciales 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 [artículo 36.2.d), de la Ley reguladora de las bases del régimen local]. La reforma llevada a cabo a través de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local mantiene esa competencia y la potencia de facto al eliminar la cláusula general de competencia provincial relativa al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia que se recogía en la letra e) de la redacción anterior del artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (Koninckx Frasquet y Alonso Mas, 2014, pp. 251 y ss.).

### **1.5. Crítica de la reforma**

Dejando a un lado las deficiencias concretas de técnica legislativa que se han ido señalando en las páginas anteriores, y que probablemente sean producto del atormentado proceso de elaboración y aprobación por el que pasó la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, la principal crítica que se puede formular a la reforma llevada a cabo en el sistema de competencias de las entidades locales es la incongruencia de los objetivos de ésta con el resultado que se desprende de la nueva redacción dada a la Ley reguladora de las bases del régimen local. En el caso de los municipios, se trataba fundamentalmente de consagrar como regla general la atribución específica de competencias con delimitación clara de las tareas encomendadas a estas entidades locales y garantías de financiación suficiente, tanto si las competencias son atribuidas

como propias mediante norma con rango de ley, como si se delegan a través de una disposición o acuerdo administrativo. Por el contrario, la asunción «espontánea» de competencias sobre la base de cláusulas generales quedaría sometida a fuertes restricciones. Sin embargo, este diseño presenta evidentes problemas, que ya se han adelantado al tratar los conceptos de «competencias impropias» y de duplicidades competenciales.

Por lo que se refiere a las competencias que los municipios venían ejerciendo sobre la base de la cláusula general del artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, o de la iniciativa pública local en la actividad económica, la reforma no abordó con la claridad que sería deseable la aplicación de los nuevos criterios que se introducen a las actividades o servicios ya implantados. Debería haberse previsto, a través de las correspondientes disposiciones transitorias, un plazo para la revisión de esas actividades o servicios y las consecuencias de una evaluación negativa de ellas con arreglo a los nuevos criterios. Al no haberse hecho así, la reforma sólo tiene eficacia para el desarrollo de nuevas actividades o servicios, pero no afecta a las ya implantadas; la legislación autonómica dictada para desarrollar la reforma podría haber colmado esta laguna, pero no lo ha hecho. Sólo en el caso de las entidades locales que tienen que formular un plan económico-financiero por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto se impone como medida necesaria que hay que incluir en dicho plan la «supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación» [artículo 116 bis, apartado 2.a), de la Ley reguladora de las bases del régimen local].

En cuanto a las competencias propias atribuidas específicamente por ley, tras la reforma la Ley reguladora de las bases del régimen local señala, como por lo demás hacía desde su primera redacción, que determinadas materias son de interés municipal y que en ellas de manera necesaria el legislador sectorial debe atribuir competencias a los municipios, a lo que ahora se han añadido los requisitos y condiciones que ha de cumplir dicha atribución competencial (con eficacia sólo para el legislador autonómico, porque el legislador estatal no puede vincularse a sí mismo). Sin embargo, lo que la reforma no hace, ni podría hacer en ningún caso, es impedir que el legislador sectorial, sea estatal o autonómico, o el legislador autonómico de régimen local identifique como de interés municipal otras materias no recogidas en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y atribuya en ellas competencias propias a los municipios: lo que la doctrina ha denominado acertadamente «competencias propias suplementarias», por oposición a las competencias propias necesarias, que serían las que recaen sobre las materias enunciadas por el artículo 25.2 (Almeida Cerredá, 2014a, pp. 102 y ss.; 2014b, pp. 115 y ss.).

A la vista de todo lo expuesto, cabe concluir que la modificación del sistema competencial de las entidades locales introducida por la Ley de racionalización

y sostenibilidad de la administración local es un sucedáneo de dos reformas largamente demandadas en ámbito local: el establecimiento de un régimen de financiación que garantice la suficiencia financiera de las entidades locales, muy especialmente de los municipios, y la reformulación del mapa municipal para adaptar las dimensiones geográficas y poblacionales de estas entidades a las exigencias de nuestros días, o bien la introducción de fórmulas operativas de intermunicipalidad. Ante la incapacidad que ha demostrado el legislador español para abordar estas reformas, se decidió actuar sobre las competencias para tratar de limitar las que venían ejerciendo los municipios, con la excusa de la crisis de financiación del sector público existente en 2013 y de la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de estas entidades.

Sin embargo, las graves deficiencias técnicas de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local y los problemas de constitucionalidad que suscitan algunas de sus previsiones han privado de efectividad a la norma. En particular, de poco sirve modificar el sistema competencial para el futuro si no se revisan al mismo tiempo las competencias que vienen ejerciendo los municipios y las actividades y servicios que realizan (Barrero Rodríguez, 2017, p. 23; Carbonell Porras, 2023, pp. 18-19). Y en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local esa revisión se preveía únicamente para casos contados y de una manera que suscitaba fundadas dudas de constitucionalidad, por su dificultoso encaje con el orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas.

Para acabar, la regulación que ha resultado finalmente del papel de las diputaciones provinciales o entidades equivalentes para garantizar la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de población inferior a veinte mil habitantes, reintroducida a última hora en la tramitación parlamentaria de la ley, es confusa y de difícil aplicación práctica. Todo ello por querer eludir la realidad de que las únicas soluciones efectivas para los municipios que son incapaces de prestar debidamente los servicios mínimos obligatorios que la ley les impone son forzarles a fusionarse con otros municipios o a sumarse a fórmulas de intermunicipalidad, no sugerir que esos servicios sean prestados por las diputaciones provinciales o entidades equivalentes si éstas están dispuestas a ello y el municipio interesado consiente.

## **2. ANÁLISIS SECTORIAL DE LA DELIMITACIÓN COMPETENCIAL ENTRE COMUNIDAD AUTÓNOMA Y ENTIDADES LOCALES EN GALICIA**

### **2.1. Cuadro general de los servicios públicos locales en Galicia**

Dentro del conjunto de actividades que desarrollan las entidades locales, y atendiendo a las de carácter prestacional dirigidas a los ciudadanos, es decir, a los servicios que prestan, hay que distinguir aquellos que son de

prestación obligatoria de aquellos otros que las entidades locales asumen de manera voluntaria.

En los primeros estarían incluidos los servicios mínimos impuestos por la legislación de régimen local a los municipios (artículos 26.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y 81 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia) y los servicios obligatorios impuestos por leyes sectoriales (en Galicia, el servicio de recogida de animales domésticos abandonados, de acuerdo con el artículo 22.1 de la Ley 4/2017, de 3 de octubre, de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, y los servicios sociales comunitarios básicos de titularidad municipal, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia, lo que incluye, en particular, el servicio de ayuda en el hogar).

En relación con estos últimos, es preciso tener en cuenta que su imposición por el legislador autonómico gallego es anterior a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, por lo que no están sometidos a las exigencias que esta norma introdujo en la Ley reguladora de las bases del régimen local para atribución de nuevas competencias propias a las entidades locales.

Por su parte, dentro de los servicios que las entidades locales asumen voluntariamente, hay unos que tienen cobertura en competencias propias o habilitaciones normativas expresas y otros que las entidades locales prestan sin tal habilitación.

Dentro de los servicios con cobertura en las competencias propias de las entidades locales o en habilitaciones normativas expresas existen diversos supuestos de concurrencia competencial o de prestación indistinta con la Administración autonómica:

- En el ámbito de los servicios sociales, el artículo 62 de la Ley de servicios sociales de Galicia habilita a los municipios, una vez garantizada la prestación de los servicios sociales comunitarios básicos y las demás competencias enumeradas en el artículo 60, para crear, gestionar y mantener servicios sociales especializados, en coordinación con la Administración autonómica y de acuerdo con el catálogo de servicios sociales y la planificación correspondiente. Tienen relación con este ámbito, entre otros, las escuelas infantiles de 0 a 3 años de titularidad municipal (Decreto 329/2005, de 28 de julio, por el que se regulan los centros de menores y los centros de atención a la infancia), los centros de menores y los servicios del sistema de protección y asistencia integral a las mujeres víctimas de violencia de género (artículo 55 de la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género).
- En el ámbito educativo, y además del supuesto de las escuelas infantiles de 0 a 3 años, las entidades locales están expresamente habilitadas para la

creación de centros docentes públicos de su titularidad por la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.

- En el ámbito de la actividad de fomento, las entidades locales gallegas ejercen en diversos sectores competencias concurrentes con la Administración autonómica. Así, por ejemplo, en la promoción del turismo (artículo 5 y 6 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia), en el deporte (artículos 7 y 8 de la Ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia), en la cultura (Ley 5/2012, de 15 de junio, de bibliotecas de Galicia, y Ley 7/2021, de 17 de febrero, de museos y otros centros museísticos de Galicia, entre otras), en la normalización del uso del gallego (artículos 6.4 y 25 de la Ley 3/1983, de 15 de junio, de normalización lingüística) o en la promoción de la acción voluntaria (artículo 23 de la Ley 10/2011, de 28 de noviembre, de acción voluntaria).

En el caso de los servicios que las entidades locales asumen voluntariamente sin habilitación competencial ni normativa, debe tenerse en cuenta que, para su implantación después de la reforma del artículo 7 de la Ley reguladora de las bases del régimen local por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, es preciso seguir el procedimiento previsto en la Ley 5/2014, de 27 de mayo, con el fin de garantizar que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera de la hacienda de la entidad local y la no existencia de duplicidades con otras administraciones públicas. No obstante, cuando estos servicios se vienen prestando por las entidades locales con anterioridad a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, es obvio que no pasaron por ese control y, por lo tanto, no hay garantías ni de que su prestación no afecte a la sostenibilidad de la hacienda de la entidad local ni de que no den lugar a duplicidades con otras administraciones públicas.

## **2.2. Principales sectores en los que se producen problemas de delimitación competencial**

### *2.2.1. Medio ambiente*

Con carácter general, en Galicia no existen problemas apreciables de delimitación competencial entre la Administración autonómica y la local en materia de medio ambiente, con la excepción de los dos supuestos específicos de la conservación de los lechos fluviales y la recogida de animales domésticos abandonados:

— Conservación de los lechos fluviales.

No hay referencias directas en la legislación de régimen local a las competencias municipales en materia de conservación de los lechos fluviales. La

cuestión se aclara en el artículo 28.4 de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, que establece que «las actuaciones en cauces públicos situados en zonas urbanas corresponderán a las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, sin perjuicio de las competencias de la Administración hidráulica sobre el dominio público hidráulico».

Interpretando esta previsión legal, la sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo 1962/2017, de 13 de diciembre (ECLI:ES:TS:2017:4626), declara en su fundamento de derecho quinto que «a efectos de actuaciones en los cauces públicos cuando de zonas urbanas se trata, la competencia no puede ser otra que la municipal pues así resulta de los principios que informan el régimen local a partir del postulado constitucional de la autonomía local tal como la ha entendido el Tribunal Constitucional (sentencias 37/2014, 121/2012 y 240/2006 y las que en ellas se citan). A falta de disposición expresa de sentido contrario y tratándose de actuaciones de ejecución en zonas urbanas, puede considerarse que la regla es la competencia municipal y la excepción la competencia autonómica. Tal conclusión es coherente, además, con las atribuciones que las normas legales estatales en materia de régimen local confieren a los ayuntamientos respecto del urbanismo. En efecto, el artículo 25.2 a) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, con el cual sintoniza, por lo demás, el artículo 92.2 a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, les atribuye competencias, entre otras materias propias del urbanismo, en: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística».

Por consiguiente, a la vista de la legislación y jurisprudencia existentes en la materia, la conservación ordinaria de los lechos fluviales en los tramos urbanos debe considerarse responsabilidad de las administraciones competentes en materia de urbanismo, que son los municipios. Fuera de las zonas urbanas, en cambio, la competencia recae en los organismos de cuenca estatales o autonómico (Augas de Galicia), según el caso.

— Recogida de animales domésticos abandonados.

El artículo 22.1 de la Ley de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia, impone a los municipios la obligación de recoger los animales domésticos vagabundos y extraviados que deambulen por su término municipal y de albergarlos en centros específicos. El mismo artículo prevé las modalidades de prestación de este servicio de recogida y acogida, mencionando que los municipios lo pueden prestar por sí mismos o asociados, en régimen de gestión directa o indirecta, así como en colaboración con otras administraciones públicas y entidades privadas. Asimismo, el artículo 26.1 contempla también la posibilidad de que los municipios establezcan lugares destinados a las colonias felinas controladas.

Nos encontramos, por tanto, ante una competencia propia y servicio obligatorio atribuidos a los municipios por una ley autonómica. Con todo, esa atribución competencial ya se encontraba contenida en términos casi idénticos en los artículos 11 y 12 de la anterior Ley del Parlamento de Galicia 1/1993, de 13 de abril, de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad, por lo que no le resultan de aplicación las previsiones que introdujo la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local en la Ley reguladora de las bases del régimen local sobre la atribución de nuevas competencias propias a los municipios, desarrolladas en Galicia por el artículo 1 de la Ley 5/2014, de 27 de mayo.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que el artículo 11 de la derogada Ley de protección de animales domésticos y salvajes en cautividad de 1993 disponía en su apartado 1 que «los Ayuntamientos recogerán a los animales abandonados y los retendrán hasta que sean reclamados, acogidos o sacrificados» y añadía en su apartado 2 que «si el animal no está identificado se retendrá por un plazo de veinte días, transcurrido el cual los centros de recogida podrán darle el destino más conveniente, y sólo en último término el sacrificio». En cambio, el artículo 15.4 de la vigente Ley de protección y bienestar de los animales de compañía en Galicia establece taxativamente que «no se podrá dar muerte a los animales acogidos en un centro de recogida o hogar de acogida temporal, con independencia del tiempo transcurrido desde su entrada», prohibición de la que solo se exceptúan, conforme al apartado 5 del artículo, los supuestos de eutanasia del animal debidamente motivados por escrito por un profesional veterinario, con el fin de evitarle un sufrimiento grave e irremediable o una afección grave, o bien por razones motivadas de sanidad o bienestar animal, de salud pública, de seguridad de las personas o ambientales.

Como es obvio, esta prohibición de sacrificio de los animales acogidos en los centros de recogida de titularidad municipal supone un incremento del coste de prestación del servicio para sus titulares, que está pendiente de cuantificación. Sin perjuicio de ello, en el programa operativo FEDER 2021-2027 la Xunta de Galicia ha incluido una nueva línea de ayudas destinada a la construcción y dotación de centros de recogida de animales abandonados según las necesidades identificadas.

### *2.2.2. Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales*

En relación con el ciclo urbano del agua, la legislación de régimen local presenta una inconsistencia en el tratamiento de sus tres componentes: el abaste-

cimiento domiciliario de agua potable, la evacuación de las aguas residuales a través del alcantarillado y el tratamiento o depuración de estas últimas. Aunque indudablemente las tres materias son consideradas de interés municipal a efectos de obligar al legislador sectorial a atribuir competencias propias sobre ellas a los municipios [artículo 25.2.c) de la Ley reguladora de las bases del régimen local], sólo en el caso del abastecimiento domiciliario de agua potable y del alcantarillado se impone a los municipios la prestación de los correspondientes servicios [artículo 26.1.a) de la Ley reguladora de las bases del régimen local], mientras que se guarda silencio en relación con el tratamiento o depuración de las aguas residuales urbanas.

No obstante, después de la reforma de la Ley reguladora de las bases del régimen local por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, se atribuye a las diputaciones provinciales o entidades equivalentes a la coordinación de la prestación de los tres servicios (abastecimiento, evacuación y tratamiento) en los municipios de menos de veinte mil habitantes [artículo 26.2.c) de la Ley reguladora de las bases del régimen local].

Asimismo, el artículo 27 de la Ley 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, atribuye a los entes locales competencia en el tratamiento de las aguas residuales y la prestación del servicio de red de saneamiento, incluyendo el control de los vertidos a esas redes en el marco de la normativa de aplicación.

Por su parte, la Administración autonómica ostenta competencias tanto de cooperación con las entidades locales en el ámbito de la gestión de las infraestructuras y servicios vinculados con el ciclo integral del agua, recientemente desarrolladas por la Ley 1/2022, de 12 de julio, de mejora de la gestión del ciclo integral del agua, como subrogatorias, cuando excepcionalmente se aprecie la imposibilidad por parte de las entidades locales del adecuado ejercicio de sus competencias en este campo, contempladas en los artículos 27.6 y 33.1 de la Ley de aguas de Galicia.

A la vista de la normativa aplicable en este campo, la gestión integral del ciclo del agua requiere de la cooperación y cofinanciación de estas infraestructuras por las tres administraciones, municipios, diputaciones provinciales y Administración autonómica, sin que esto altere la titularidad o competencias de las administraciones públicas responsables de los servicios.

### *2.2.3. Servicios sociales*

Con carácter general, la delimitación de competencias entre la Administración autonómica y las entidades locales en materia de prestación de servicios sociales está establecida por la Ley de servicios sociales de Galicia, de tal manera que se obliga a todos los municipios a la prestación de los servicios sociales comunitarios básicos de titularidad municipal (artículo 61.1); una vez garantizada la prestación de los servicios sociales comunitarios básicos, se habilita a

los municipios para crear, gestionar y mantener servicios sociales especializados, en coordinación con la Administración autonómica y de acuerdo con el catálogo de servicios sociales y la planificación correspondiente (artículo 62).

Por su parte, las diputaciones provinciales proporcionarán asistencia económica, técnica y jurídica a los municipios en la ejecución de sus competencias en materia de servicios sociales, especialmente en la prestación de servicios sociales comunitarios básicos por aquellos municipios con menos de veinte mil habitantes (artículo 63 de la Ley de servicios sociales de Galicia).

Finalmente, es competencia de la Administración autonómica la creación, el mantenimiento y la gestión de los servicios sociales especializados, así como de los centros y programas de los servicios sociales comunitarios específicos que, por su naturaleza, ámbito supramunicipal u otras circunstancias, debidamente justificadas en el marco del plan estratégico de servicios sociales, asuma la Xunta de Galicia [artículo 59.i) de la Ley de servicios sociales de Galicia].

Por consiguiente, la implantación y prestación por las entidades locales de servicios sociales que vayan más allá de la prestación de los servicios sociales comunitarios básicos de titularidad municipal, aunque tiene indudablemente base competencial en la Ley de servicios sociales de Galicia, no constituye una competencia local propia de ejercicio obligatorio, sino que se lleva a cabo de manera voluntaria, bajo la exclusiva responsabilidad de la entidad local y sin que genere título jurídico alguno para exigir a la Administración autonómica que asuma la titularidad o la financiación de los dichos servicios.

Existen, además, tres supuestos específicos que deben ser destacados:

— *Servicio de ayuda en el hogar:*

De acuerdo con la legislación de servicios sociales de Galicia, el servicio de ayuda en el hogar es un servicio social comunitario básico de titularidad municipal, que todos los municipios tienen la obligación de prestar [artículo 11.1.f) de la Ley de servicios sociales de Galicia y Decreto 99/2012, de 16 de marzo, por el que se regulan los servicios sociales comunitarios y su financiación, así como Orden de la Vicepresidencia de la Igualdad y Bienestar de 22 de enero de 2009]. Asimismo, las diputaciones provinciales están obligadas a apoyar prioritariamente la financiación de este servicio en los municipios de menos de veinte mil habitantes y la Administración autonómica debe cofinanciarlo mediante transferencias finalistas, al igual que los demás servicios sociales comunitarios de las corporaciones locales.

Ahora bien, en relación con la financiación del servicio, deben tenerse en cuenta también las previsiones de la legislación en materia de dependencia, que implican que la financiación del servicio tendría que llevarse a cabo en un cincuenta por ciento por el Estado y en otro cincuenta por ciento por la

comunidad autónoma (artículo 32.3 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia). A pesar de estas previsiones, en la actualidad el servicio se está financiando en un setenta por ciento por la comunidad autónoma y en un treinta por ciento por el Estado, aunque hay que tener en cuenta que sus usuarios no son sólo personas en situación de dependencia.

— *Escuelas infantiles de cero a tres años:*

Las escuelas infantiles de cero a tres años están reguladas en Galicia por el Decreto 329/2005, de 28 de julio. El artículo 22 de éste las define como equipamientos «de carácter educativo y asistencial», lo que las configura como un servicio al mismo tiempo educativo y social, sin que se establezca ninguna previsión específica sobre a qué administración le corresponde su prestación como servicio público.

En la práctica, se produce una situación de concurrencia competencial entre la Administración autonómica y las entidades locales en la prestación del servicio de escuelas infantiles de cero a tres años, ya que, por un lado, la legislación educativa permite a estas últimas crear centros docentes de su titularidad y, por otro, la legislación autonómica de servicios sociales, como ya se ha visto, atribuye amplias competencias a los municipios para la creación de este tipo de servicios. Por consiguiente, cada administración debe atender a la financiación de las escuelas infantiles de su titularidad, así como contribuir al de las que se gestionen de manera consorciada, tal como ha ratificado la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia [sección 3.<sup>a</sup>, sentencia 215/2020, de 13 de octubre (ECLI:ES:TSJGAL:2020:5749)], reiterando la doctrina sentada para los centros de día por la sentencia de la sección 2.<sup>a</sup> 90/2020, de 6 de febrero (ECLI:ES:TSJGAL:2020:76). Sin perjuicio de lo anterior, debe tenerse en cuenta igualmente que existe un compromiso legal de aportación de financiación por parte de la Administración autonómica a las entidades locales, en los términos establecidos en la disposición adicional novena, apartados 2 y 7, de la Ley de servicios sociales de Galicia, con el objetivo de avanzar en la universalización y gratuidad de este servicio público.

Así, la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, modificó la Ley de servicios sociales de Galicia, con el fin de introducir la aplicación voluntaria de la gratuidad en la atención educativa de las escuelas infantiles de cero a tres años para todos los usuarios de estos centros, con independencia del número de hermanos. Con esta medida, la Administración autonómica ha pasado a asumir los pagos que antes recaían sobre las familias, sin que esto suponga un aumento de los costes para los municipios.

Es más, en aquellos municipios que no estén adheridos a esta medida y asuman ellos mismos la gratuidad, la adhesión al programa de gratuidad supone un aumento de financiación.

— *Centros de menores:*

En el caso de los centros de menores, las competencias que la legislación de protección de estas personas atribuye a la Administración autonómica y a las entidades locales en relación con las situaciones de desamparo o riesgo, respectivamente, habilitan tanto la una como a las otras para crear centros de menores de su titularidad (artículo 41 de la Ley 3/2011, de 30 de junio, de apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia). Para las situaciones de riesgo de competencia de las entidades locales, los recursos más adecuados son los centros de atención de día integral, respecto de los que no existe base legal para exigir que la Administración autonómica asuma la titularidad o su financiación.

#### 2.2.4. *Bomberos y salvamento, protección civil y emergencias*

En materia de bomberos y salvamento, protección civil y emergencias, el régimen de atribución de competencias a las entidades locales que resulta de la legislación de régimen local y de la legislación sectorial aplicable es el siguiente:

— Todos los municipios pueden ejercer competencias propias en materia de protección civil, prevención y extinción de incendios, creando sus servicios de protección civil y gestión de emergencias y de prevención, extinción de incendios y salvamento [artículo 25.2.f) de la Ley reguladora de las bases del régimen local].

— Para los municipios de más de veinte mil habitantes, es obligatoria la creación y prestación de los servicios de protección civil y gestión de emergencias y de prevención, extinción de incendios y salvamento [artículos 26.1.c) de la Ley reguladora de las bases del régimen local y 27.1 de la Ley 5/2007, de 7 de mayo, de emergencias de Galicia].

— En resto de los municipios, si no se han creado los correspondientes servicios municipales, su prestación corresponde a la diputación provincial [artículos 36.1.c) de la Ley reguladora de las bases del régimen local y 26.d) de la Ley de emergencias de Galicia].

Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de que las entidades locales utilicen las diferentes fórmulas de cooperación que prevé la legislación administrativa general y la de régimen local, tales como convenios, consorcios y mancomunidades, para la prestación de estos servicios asociadas entre sí y, en su caso, con la Administración autonómica.

Además, en esta materia existen dos cuestiones específicas que exigen una consideración separada:

— *Prevención y defensa contra los incendios forestales:*

De acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local y en la legislación de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia, las entidades locales tienen competencia en la prevención y gestión de los incendios urbanos, mientras que a la Administración autonómica le corresponde la prevención y extinción de los incendios forestales (artículo 48.2 de la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia).

En la práctica, la competencia para la prevención y extinción de los incendios urbanos y forestales no es fácil de deslindar, ya que Galicia tiene más de 30.000 núcleos de población y los incendios de mayor entidad en muchas ocasiones acaban amenazando a los núcleos de población. En la medida en que un incendio forestal ponga en peligro edificaciones y personas, la competencia para su extinción entra en inevitable concurrencia con la relativa a la gestión de los incendios urbanos, lo que exige la aplicación del principio constitucional de coordinación de la actuación administrativa (artículo 103.1 de la Constitución), que impone la colaboración entre las administraciones públicas implicadas (artículo 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

Por consiguiente, cabe afirmar que existe un deber de colaboración entre la Administración autonómica y las entidades locales con competencias en materia de bomberos y salvamento y de protección civil y emergencias, que, como ya se ha explicado, son los municipios (los de más de veinte mil habitantes, en todo caso, y los de menos población cuando dispongan de servicios propios en estas materias) y las diputaciones provinciales (en el caso de los municipios de menos de veinte mil habitantes que no dispongan de servicios propios en estas materias). Ese deber de colaboración se hace efectivo a través de los mecanismos de coordinación previstos en la Ley de emergencias de Galicia y, en particular, mediante la aplicación de las medidas previstas en los correspondientes planes de protección civil.

— *Salvamento y seguridad de las vidas humanas en las playas y lugares públicos de baño:*

El servicio de salvamento y seguridad de las vidas humanas en las playas y lugares públicos de baño, o servicio de auxilio y salvamento, es de competencia municipal, sobre la base de las previsiones contenidas en el artículo 115.d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. La intervención de la Administración autonómica en la materia alcanza a la regulación de la

formación mínima que deberán reunir los socorristas acuáticos para su ejercicio profesional en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia y su inscripción en el Registro Profesional de Socorristas Acuáticos de ésta.

En esta materia no existen propiamente problemas de delimitación competencial, aunque los ayuntamientos manifiestan dificultades para la selección del personal de salvamento como consecuencia de la falta de aspirantes por la reducida duración de los contratos y de la elevada exigencia normativa en cuanto a la cualificación exigida en estos momentos, lo que ha llevado a la Xunta de Galicia a modificar el Decreto 152/2021, de 21 de octubre, por el que se regulan las condiciones para el ejercicio profesional de las actividades de socorrismo acuático, información y primeros auxilios en los espacios acuáticos naturales e instalaciones acuáticas en la Comunidad Autónoma de Galicia, mediante el Decreto 43/2023, de 4 de mayo.

### 2.2.5. *Sanidad*

La normativa sanitaria vigente habilita a la Administración autonómica para autorizar el cierre de centros sanitarios, incluidos los consultorios, situados en su ámbito territorial (artículo 3.1 del Real decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios). En consecuencia, la decisión de la Administración de asumir centros de salud de titularidad municipal o sustituirlos por nuevos centros de salud de titularidad del Servicio Gallego de Salud goza de un claro respaldo legal, debido también a que la provisión de servicios sanitarios es una competencia autonómica [artículo 76.u) de la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia]. La integración del personal municipal que preste servicios en estos centros y consultorios en la Administración autonómica sólo es posible si se trata de personal funcionario de carrera o personal laboral fijo de los municipios, seleccionado conforme a los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y si existen las categorías equivalentes de empleados públicos autonómicos. En el resto de los supuestos, la integración del personal no sería posible y, por consiguiente, correspondería a los ayuntamientos resolver las situaciones laborales que se derivarían de la transferencia o cierre del centro de salud o consultorio.

En cuanto a las unidades asistenciales de drogodependencias de titularidad municipal, el desarrollo de las actuaciones sanitarias y, en particular, en la red de centros de drogodependencia, es primordialmente una competencia autonómica, al tratarse de provisión de servicios públicos sanitarios, por lo que existe una base normativa y competencial clara para su eventual asunción por la Administración autonómica. No obstante, en lo que se refiere a la situación del

personal municipal que presta servicios en esas unidades, su integración en la Administración autonómica exigirá el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad.

### 2.2.6. Educación

Las materias relacionadas con la educación en las que los municipios deben tener atribuidas competencias propias, según la redacción del artículo 25.2.n) de la Ley reguladora de las bases de régimen local tras su modificación por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local, son las siguientes:

- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.
- Cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.
- La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. La sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo 1377/2021, de 25 de noviembre (ECLI:ES:TS:2021:4445), ha establecido que el inciso «de titularidad local» que la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local añadió en este punto, limitando los centros educativos concernidos, modifica las previsiones de la legislación sectorial estatal que concreta las competencias municipales en la materia que nos ocupa (disposición adicional decimoquinta, apartado 2, de la Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, que carece del carácter de ley orgánica).

Por su parte, la legislación sectorial educativa mantiene como competencias municipales las materias que se eliminaron del artículo 25.2.n) de la Ley reguladora de las bases del régimen local en la reforma de 2013, sin que sus previsiones se hayan visto afectadas por ésta debido al carácter de ley orgánica de los preceptos que las regulan:

- Participar en la programación de la enseñanza, lo que se desarrolla mediante la participación de las entidades locales en el Consejo Escolar del Estado, a través de la asociación de ámbito nacional con mayor implantación [artículo 31.1.i) de la Ley orgánica reguladora del derecho a la educación].
- Intervenir en los órganos de gestión de los centros docentes públicos, lo que se desarrolla mediante la presencia de un representante del ayuntamiento en el consejo escolar tanto de los centros públicos [artículo 126.1.c) de la Ley orgánica de educación] como de los privados concertados (artículo 56.1 de la Ley orgánica reguladora del derecho a la educación).

Asimismo, corresponde a las entidades locales:

- Asumir los gastos relativos a los centros docentes de titularidad municipal conducentes a la obtención de títulos académicos oficiales (disposición adicional segunda de la Ley orgánica reguladora del derecho a la educación).
- Asumir los gastos relativos a todos aquellos centros de titularidad municipal cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica. En todo caso, las administraciones educativas podrán establecer convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas artísticas. Estos convenios podrán contemplar una colaboración específica en escuelas de enseñanzas artísticas cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica (disposición adicional decimoquinta de la Ley orgánica reguladora del derecho a la educación).

De aquí se desprende inequívocamente que las entidades locales deben hacerse cargo de la titularidad y financiación íntegra de los centros educativos creados por ellas, pues su creación, permitida por la legislación educativa, es una decisión voluntaria que no supone el ejercicio de competencias de la Administración autonómica.

Corresponde a la Administración autonómica en relación con las competencias municipales en materia educativa:

- Asumir los gastos que los municipios vinieran sufragando conforme a las disposiciones vigentes respecto de edificios escolares de propiedad municipal en los que se encuentren ubicados centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de las administraciones educativas, cuando deban afectarse totalmente, por necesidades de escolarización, para impartir educación secundaria o formación profesional. Si la afectación fuera parcial se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las administraciones afectadas (disposición adicional decimoquinta de la Ley orgánica de educación).
- Asumir los gastos de mejora de los edificios y demás instalaciones escolares (punto 6.1 del anexo de la Orden de la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria de 22 de julio de 1997, modificada por la Orden de 2 de marzo de 2021).

Sin embargo, la Administración autonómica gallega viene asumiendo, a través de diferentes convenios, gastos que, conforme a lo señalado, derivan del ejercicio ordinario por los municipios de competencias propias en materia educativa. Entre ellos, cabe citar, como ejemplos:

- Gastos de gasóleo para calefacción de determinados centros de educación infantil y primaria y centros de educación primaria, exceptuando aque-

llos que cuentan con caldera única y dan servicio al área docente del centro y también a otras áreas de éste ya desafectadas.

- Gastos derivados del servicio de limpieza de los centros públicos integrados, cuando éstos se presten mediante contratación con una empresa de servicios, previa adhesión del respectivo municipio al correspondiente acuerdo marco.

Por lo tanto, cabe concluir que el otorgamiento de estas subvenciones finalistas, en el caso de los edificios de titularidad local destinados a centros educativos, es un mecanismo para financiar gastos derivados del ejercicio ordinario de competencias propias municipales.

Finalmente, en cuanto a los servicios de transporte escolar y de comedor escolar, es preciso tener en cuenta que, a diferencia del servicio de transporte escolar, concebido como medio para asegurar el acceso a la enseñanza (Decreto 160/1988, de 9 de junio, por el que se regula la prestación de los servicios de transporte escolar y de obreros de competencia exclusiva de la Xunta de Galicia) y, por lo tanto, de competencia autonómica, el servicio de comedor escolar se configura como un recurso educativo de carácter complementario, compensatorio y social, especialmente destinado a garantizar la efectividad de la educación básica obligatoria dentro de los principios de igualdad y solidaridad. Su prestación por los municipios puede considerarse un supuesto de colaboración con la administración competente en materia educativa, que es la autonómica, para la prestación de un servicio de carácter complementario, compensatorio y social. Por lo tanto, se encuadraría en el ámbito de los servicios sociales de titularidad municipal, con la cobertura competencial que permite a los municipios prestar ese tipo de servicios, y no propiamente en el ámbito de las competencias educativas.

#### *2.2.7. Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género*

El Real Decreto-ley 9/2018, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, añadió otra materia nueva al elenco del artículo 25.2 de la Ley de bases del régimen local: las actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género. En este último ámbito, la Comunidad Autónoma de Galicia había dictado en su día la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, que regula en su título III la organización del sistema de protección y asistencia integral especializada frente a la violencia de género, y establece en el artículo 55 la titularidad y gestión de los servicios que lo configuran. Según el apartado 1 de este último precepto, «los servicios del sistema de protección y asistencia integral serán de titularidad pública, municipal o autonómica, y su coordinación y supervisión le corres-

ponde a la Administración de la Xunta de Galicia a través del departamento competente en materia de políticas de igualdad».

Por tanto, hay una atribución indistinta de la competencia para la implantación y prestación de estos servicios a los municipios y la Administración autonómica, lo que conduce a consecuencias similares a las ya expuestas en este trabajo en relación con los servicios sociales que pueden prestar tanto las entidades locales con la Administración autonómica, es decir, cada administración debe hacerse cargo de la titularidad y financiación de los servicios creados por ella, sin perjuicio de las fórmulas de cooperación y colaboración interadministrativa que se puedan establecer. En particular, en el ámbito que ahora nos ocupa, el citado artículo 55 de la Ley gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género añade en su apartado 2 un mandato a la Administración autonómica para que garantice un desarrollo territorialmente equilibrado del sistema de protección y asistencia integral de las mujeres que sufren violencia de género.

### **2.3. Reflexiones conclusivas: delimitación competencial y financiación de los servicios públicos locales**

En lo que se refiere a la financiación de los servicios públicos locales, hay que partir de que el cumplimiento efectivo del principio de autonomía local no se puede separar de su vertiente económica, que es el principio de suficiencia financiera (artículo 142 de la Constitución). Éste determina la necesidad de que las entidades locales cuenten con los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye, de tal manera que la autonomía local sólo será real y no meramente nominal en caso de que aquéllas dispongan de los recursos económicos que les permitan realmente ejercer sus competencias y satisfacer sus fines. En esta materia, el papel del legislador autonómico es limitado, debido al carácter bifronte del régimen jurídico local. Les corresponde a los órganos generales del Estado la competencia exclusiva en materia de hacienda general y el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículos 149.1.14.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución); por tanto, es el legislador estatal quien regula tanto el modelo de financiación de las comunidades autónomas como el modelo de financiación específica de las entidades locales.

Dentro de este marco general, las entidades locales deberían tener garantizada la cobertura financiera de todos aquellos servicios que la ley les obliga a prestar, a través de un sistema de financiación basado en recursos propios y transferencias incondicionadas de otras administraciones públicas, tal como exigen los estándares europeos aplicables a la autonomía local (artículo 9 de la Carta Europea de Autonomía Local). En cambio, cuando una entidad local asume voluntariamente un servicio que la ley no le obliga a prestar, debería asegurarse de que tiene garantizada la sostenibilidad financiera de su hacienda y la cober-

tura de los servicios mínimos que la ley le impone. No hay ninguna base legal para que las entidades locales exijan a la Administración autonómica la asunción de esos servicios, ni siquiera cuando son de prestación concurrente o indistinta con dicha administración, dado que su creación fue producto de una decisión política voluntaria de la propia entidad local.

No obstante, como se ha podido apreciar en el análisis realizado en este estudio, la realidad es que la Administración autonómica gallega financia con transferencias finalistas tanto algunos servicios de prestación obligatoria como otros de prestación voluntaria por las entidades locales gallegas. Lo primero es un claro reconocimiento de que hay insuficiencias en el sistema de financiación ordinario de las entidades locales que impulsan a la Administración autonómica a complementarlo con transferencias finalistas; y lo segundo, aunque en sí mismo no sea censurable, produce el efecto de incentivar a las entidades locales, en especial a los municipios, a asumir servicios que la ley no les obliga a prestar, sin que exista un control efectivo por parte de la Administración autonómica que otorga esa financiación finalista de que las entidades beneficiarias de las ayudas cuentan con la estructura administrativa necesaria para el ejercicio de sus funciones ordinarias y tienen cubiertos con el nivel de calidad exigible los servicios de prestación obligatoria.

## **Bibliografía**

Almeida Cerredá, M. (2014a). El incierto futuro de los servicios sociales municipales, *Anuario de Derecho Municipal* 2013, 7, 2013, 93-120.

Almeida Cerredá, M. (2014b). La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas. En T. Quintana López (Ed.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 113-165). Valencia: Tirant lo Blanch.

Almeida Cerredá, M. (2015). El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local, en la distribución de competencias en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales. *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 22, 219-263.

Alonso Mas, M.J. (2014). El nuevo régimen de las competencias municipales. En M.J. Domingo Zaballós (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 153-186). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

Alonso Varo, J. (2015). La función de la legislación básica en la determinación de las competencias municipales. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (nueva época), 3, 129-151. <http://dx.doi.org/10.24965/real.v0i3.10244>

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. <http://www.iustel.com>

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.

Bello Paredes, S.A. (2015). Las competencias locales: balance de situación. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (nueva época)*, número extraordinario, 27-45. DOI: <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0iExtra.10219>

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

Carro Fernández-Valmayor, J.L. (1998). El debate sobre la autonomía municipal. *Revista de Administración Pública*, 147, 59-96.

Díaz Lema, J.M. (2013). El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?, *Anuario del Gobierno Local* 2012, 47-91.

Font i Llovet, T. y Galán Galán, A. (2014). La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional? *Anuario del Gobierno Local* 2013, 11-45.

Fuentetaja Pastor, J.A. y Fernández Rodríguez, C. (2010). Competencias y potestades de las entidades locales. En J.A. Fuentetaja Pastor y C. Fernández Rodríguez (Eds.), *Manual de Derecho Local* (pp. 273-316). Madrid: Iustel.

Galán Galán, A. (2012). La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias. Madrid-Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

García Matés, R. (2015). Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (nueva época)*, 3, 115-128. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i3.10243>

García Rubio, F. (2014). La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización. En J.A. Santamaría Pastor (Ed.), *La reforma de 2013 del régimen local español* (2.ª ed., pp. 195-303). Madrid-Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Garrido Juncal, A. (2016). Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL. *Dereito*, 25 (n.º extraordinario), 215-228. <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3346>

Iglesias, M.A. (2014). Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. En T. Quintana López (Ed.), *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (pp. 243-301). Valencia: Tirant lo Blanch.

Koninckx Frasquet, A. y Alonso Mas, M.J. (2014). Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales. En M.J. Domingo Zaballos (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 241-294). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

Lliset Borrell, F. (2001). *Manual de Derecho Local* (3.ª ed.). Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados.

Miguez Macho, L. (2014). Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. *Revista Galega de Administración Pública*, 47, 513-548.

Moreno de Molina, A. y Villanueva Cuevas, A. (2014). El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local. En M.J. Domingo Zaballos (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 187-216). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

Navarro Rodríguez, P. y Zafra Víctor, M. (2014). El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (nueva época), 2, 49-62. <http://dx.doi.org/10.24965/reala.v0i2.10192>

Ortega Álvarez, L. (2011). Las competencias propias de las Corporaciones locales. En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho municipal* (3.ª ed., Vol. I, pp. 239-301). Madrid: Iustel.

Parejo Alfonso, L. (2011). La autonomía local en la Constitución española. En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho municipal* (3.ª ed., Vol. I, pp. 47-210). Madrid: Iustel.

Sánchez Morón, M. (2011). La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local. En S. Muñoz Machado (Ed.), *Tratado de Derecho municipal* (3.ª ed., Vol. I, pp. 337-389). Madrid: Iustel.

Sosa Wagner, F. (2005). *Manual de Derecho Local* (9.ª ed.). Cizur Menor, Navarra: Thomson-Aranzadi.

Souvirón Morenilla, J.M. (2014). Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico. *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). Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales. *Anuario de Derecho Municipal* 2011, 5, 21-60.

Velasco Caballero, F. (2014). La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local. En M.J. Domingo Zaballos (Ed.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios* (pp. 43-82). Cizur Menor, Navarra: Thomson Reuters-Aranzadi.

Velasco Caballero, F. (2015). Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Anuario de Derecho Municipal* 2014, Marcial Pons, 21-53.

Zoco Zabala, C. (2015). Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho. *Revista Vasca de Administración Pública*, 102, 107-138. <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.102.2015.02>



## **CAPÍTULO VII**

### **COMPETENCIAS DE LAS DIPUTACIONES DESDE LA PERSPECTIVA MUNICIPAL Y LAS CONTROVERSIAS EN MATERIA COMPETENCIAL, PARA UN FUTURO SOSTENIBLE DE AMBAS ENTIDADES LOCALES EN GALICIA**

Ana Ramos Ramos

*Secretaria General del Ayuntamiento de Pontedeume (A Coruña)*

1. INTRODUCCIÓN
2. DESARROLLO DE LA SITUACIÓN COMPETENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DESDE LA LRSAL
3. PROPUESTA DE COMPETENCIAS PROVINCIALES PARA GARANTÍA DE SU SOSTENIBILIDAD
4. CONCLUSIONES  
BIBLIOGRAFÍA



Ana RAMOS RAMOS, funcionaria de administración local con habilitación de carácter nacional, subescala de Secretaría, desde el año 2005. Cuenta con más de 19 años de experiencia profesional como secretaria general en distintos ayuntamientos y mancomunidades de las provincias de A Coruña y Lugo. Prestó servicios en ayuntamientos desde 5.000 a más de 30.000 habitantes, de naturaleza industrial, del área metropolitana, municipios turísticos y en municipios de interior, con las diferentes perspectivas y necesidades de cada uno de ellos.

Licenciada en Derecho, Grado en Ciencias Políticas y Gestión Pública y Máster Universitario en Dirección Pública y Liderazgo Institucional. Es acreditada en Organizational Leadership por la Harvard Business School.

Es miembro de Red Localis, docente habitual en Escuelas públicas de formación y ha realizado numerosas publicaciones en materia de Derecho Administrativo, Derecho Local y Gestión Pública.

## 1. INTRODUCCIÓN

En la regulación básica estatal, las competencias provinciales se establecen como un mínimo irrenunciable que, por la legislación autonómica, puede y debe de ser ampliado.

La actual planta municipal en la que solo el 12,90% de la población en España reside en municipios de menos de 5.000 habitantes, que, a pesar de este dato tan relevante, son el 84% del total de los más de 8.000 municipios de nuestro país, hace que la asistencia provincial a los municipios sea la razón de ser de la existencia del entramado institucional de la Provincia.

La posición que corresponde a las Diputaciones Provinciales como gobierno local intermedio, en palabras de la profesora Eloísa Carbonell (Carbonell Porras, 2013), es una expresión que define perfectamente la posición que han de adoptar, 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. Se trata de una administración de colaboración y no de jerarquía; algo que cuesta hacer entender, en ocasiones.

A diferencia de lo que sucede con los municipios, no se relaciona un listado de materias en las que las diputaciones ostentarían competencias propias, por tanto, tenemos margen de mejora.

La idea generalizada que constantemente pregonan municipalistas convencidos es que la asistencia a municipios, por parte de las Diputaciones Provinciales, especialmente a los de menos de 20.000 habitantes, ha de ser real y efec-

tiva, y una prioridad absoluta, evitando los riesgos que la inversión por réditos poblacionales pueda llevar a que los entes provinciales se conviertan en una entidad local subvencional finalista, amparadas por un aparato funcional y burocrático, que est  lejos de lo que los municipios esperan y necesitan.

Pero para el caso de Galicia, desde el momento que este aspecto no est  desarrollado convenientemente y con suficiente seguridad jurídica por la legislación autonómica, que evite tener cuatro modelos provinciales diferentes y que ninguno se encuentre al nivel de excelencia que ampare ser replicado por los demás, estaremos en una situación deficitaria de asistencia y servicios que impide, el objetivo fundamental, que es el poder tener un nivel adecuado de servicios por parte de los vecinos y vecinas, que constantemente los reclaman.

Por el bien de los pequeños y medianos Municipios y de las propias Diputaciones, para garantizar su sostenibilidad en el tiempo, ha de ser así.

La asistencia que la Ley reconoce a los municipios se debe ejercer por las Diputaciones de forma real y dedicada (el uso deliberado de esa palabra y no otra, porque tiene el contenido asistencial que se requiere y que permite que su estructura de efectivos tenga como punto de partida el asistir a los municipios y no trabajar al servicio del Palacio Provincial exclusivamente, con un modelo de autoasistencia en pro de un régimen únicamente subvencional y finalista que lesione la autonomía municipal y que, incluso, ha generado, en algunos casos, el caldo de cultivo de la presente estabilización de personal temporal y recientemente analizada por el TJUE; en mi opinión, con la única certera y posible respuesta, desde el punto de vista jurídico).

Hay modelos ejemplares que deberían de ser imitados, pero a algunas les cuesta cambiar el modelo porque sería reconocer el fracaso de esa maraña burocrática que se ha gestado en estas décadas y que han demostrado que están lejos de una real asistencia a los municipios, especialmente a los PYMEL de menos de 20.000 habitantes en Galicia; pero que en otras CCAA debe de tener una especial dedicación a los de menos de 5.000 habitantes por el número tan elevado de ellos, con carencias enormes, en todos los sentidos.

El afirmarlo sin fisuras servirá para repensar. A veces para mejorar, en palabras de Virginia Losa Muñiz hay que aprender, desaprender y reaprender.

Pero el constante cuestionamiento de su papel en la organización territorial del Estado y de las CCAA explica que las leyes sectoriales no acostumbren a referirse a sus competencias, incluso en aquellas en las que no se cuestiona su implantación. Las leyes autonómicas sobre régimen local desarrollan las competencias propias de las Diputaciones Provinciales del artículo 36 LRBRL, pero no suelen aludir a las que ostentan en los diferentes ámbitos de la acción pública.

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 CCAA se organice internamente como desee.

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, CCAA 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 provinciales o las agrupaciones de municipios, pero que para tener virtualidad ha de ser regulado de forma clara y precisa, dotando de seguridad jurídica a estas fórmulas de autoasistirse entre los propios municipios más cercanos, para la mejor gestión de los servicios.

## **2. DESARROLLO DE LA SITUACIÓN COMPETENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DESDE LA LRSAL**

Cuando nos encontramos, como primer punto de análisis sobre una norma, que la misma es fruto de la falta de consenso parlamentario, ya nos sienta las bases de su futuro aplicativo, que no puede ser otro que el fracaso; como así se ha visto diez años después.

En palabras del profesor Andrés Boix (Boix Palop, 2013), las medidas se han ido planteando con el objetivo de reducir el gasto público, evitar duplicidades en la gestión de los servicios defendiendo la conveniencia de suprimir municipios y entidades locales supra e inframunicipales, reducir cargos representativos y personal eventual. Pues bien, salvo el primer aspecto, que, en realidad, ya no existía como problema con anterioridad, el resto no se ha solucionado en esta década, desde su entrada en vigor. Lo analizamos.

En cuanto al gasto público, argumentamos la afirmación anterior del profesor Boix, en cuanto a que las evidencias numéricas confirman que la Administración local es, y era, la Administración Pública con menos deuda y de las pocas que no incurren, ni incurrían en déficit público. Conforme a los datos disponibles del año 2011, año en el que se comenzó a fraguar la reforma de las entidades locales, y en comparación con el conjunto de la deuda del sector público, la deuda de las entidades locales estuvo por debajo de un 5% del total. (Salvador Crespo, 2014).

Y en cuanto al resto de argumentos, se pone de manifiesto, a la vista de la situación actual de los municipios y desde una visión desde dentro, que en ningún caso se ha conseguido evitar duplicidades en la gestión de los servicios, ya que las normas que con urgencia dictaron las CCAA, como en Galicia, impidieron modificar el *statu quo*, desoyendo la intención del legislador básico. Pero, desde luego el caso más evidente de que el modelo pretendido, desde el papel escrito de la norma, no ha funcionado, es la conveniencia de suprimir municipios. Los dos únicos casos de fusiones en España se han realizado en Galicia, con distinta suerte, la verdad sea dicho, y en CCAA con un real problema de su planta municipal, con un número muy elevado de municipios con menos de 500 habitantes (en la cercana provincia de León, por ejemplo, la mitad de sus municipios tienen menos de 500 habitantes), no han tenido ni el más mínimo intento de fusionarlos, más allá de establecer fórmulas colaborativas de prestación de los servicios, pero puntuales y dependientes del vaivén político de cada momento. Sobre la intención de reducir cargos representativos y personal eventual, y los costes implícitos a su existencia, que es lo más importante; nada más lejos de la realidad. El número de personal con dedicaciones parciales al 85%, y porcentajes similares cercanos a la exclusiva, pero evitándola y las asistencias a órganos colegiados que esconden una dedicación encubierta, no pasan desapercibidos, tanto los pequeños y medianos consistorios, como en los regidos por el Título X.

El principal problema que se advierte de la motivación de la LRSAL, es amparar una reforma, que pretende ser tan ambiciosa, en criterios puramente económicos, cuando el municipalismo y la necesaria asistencia de las Diputaciones Provinciales, van mucho más allá que eso. Se ha primado la perspectiva económica, incluso en la estructura ministerial que regula los aspectos básicos de las EELL (Velasco Caballero, 2013), olvidando las especialidades de la estructura local que distan enormemente de la estructura del Estado, y que desde Madrid no se entiende, o al menos así lo ha puesto de manifiesto la falta de criterio adecuado a la realidad, en el marco competencial de las Entidades Locales, en las últimas décadas. El Gobierno ha hecho pivotar el régimen local sobre la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera de las Haciendas Locales, en claro detrimento de la autonomía local constitucionalmente garantizada. Y por ello, en el 2024 no encontramos acomodo de la realidad fáctica a la norma legal, especialmente se observa por los que a diario trabajamos en dar forma a las necesidades vecinales y el cuerpo legal estatal y autonómico que nos ampara.

Lo anterior, desde el punto de vista general, pero entrando de lleno en el aspecto competencial de las provincias, llama la atención, como ha señalado el profesor Jiménez Asensio (Jiménez Asensio, 2014), que una cuestión como el reforzamiento pretendido, frente a la teórica, por necesaria, desaparición, sea tratada de manera tan escueta y rápida en la Ley, si bien el mismo autor apunta que la explicación está a su vez en el dictamen del Consejo de Estado sobre la

reforma local y en la imperiosa necesidad de buscar un encaje a la provincia en un nuevo modelo que se confecciona en pocas semanas (el período que transcurre entre el 25 de junio, fecha de emisión del dictamen, y el 26 de julio, día de aprobación del Proyecto de Ley en el Consejo de Ministros).

Las provincias disponen de competencias propias, delegadas o lo que denominamos impropias o distintas de las propias. En el artículo 36 LRBRL, se detallan las propias, pero son del todo genéricas e insuficientes para justificar su pervivencia. En el artículo 7 se recogen las competencias delegadas, frente a la redacción de las delegaciones de competencias en los municipios, del artículo 27. Las impropias se recogen en el artículo 7.4 LRBRL, con los límites que marca en cuanto a ratios económicos y duplicidades. En el fondo, con poca diferencia frente a la redacción anterior, al menos en la práctica. Por ello, debe de ser el legislador estatal, pero especialmente el autonómico, el que las desarrolle, de forma adaptada a las distintas realidades autonómicas del municipalismo en España, acorde fundamentalmente con lo que se ha comentado sobre la planta municipal, y en base a su existencia propia de asistencia provincial al servicio de los municipios para, a través de ellos, servir a la ciudadanía. Las competencias del artículo 36, son propiamente materiales para la provincia y redefine otras que, venían siendo prestadas, ampliando sus ámbitos de actuación, pero como decimos, del todo insuficiente para ser el marco normativo completo y no haber tenido, como en el caso gallego complemento de desarrollo legal a colación de esta redacción. (Recordemos que la Ley de Administración Local de Galicia es del año 1997, con pequeñas modificaciones, la última del 2015, pero que no han tocado fondo en las posibilidades que el legislador gallego asume en sus competencias de desarrollo).

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 en su respectivo ámbito territorial, son unas de las nuevas atribuciones otorgadas a las diputaciones respecto de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, que constituyen más del 95% de los existentes en nuestro país. (Salvador Crespo, 2014). La coordinación tendrá como finalidad la prestación de servicios mínimos de los municipios, del artículo 26 LRBRL, pero existen otros mecanismos de coordinación dispersos en el texto legal, como el del artículo 116 bis, entre otros. Uno de los problemas que se plantea en este sentido, es que se trata de un proceso encadenado (Salvador Crespo, 2014), que requiere que se vaya cumpliendo cada una de las fases para poder pasar a la siguiente y además la conformidad de los municipios, cuando puede que no todos ellos la manifiesten.

Por ello, en la medida en que las diputaciones, cada una con su modelo *ad hoc*, sean capaces de liderar propuestas y alternativas para la prestación directa de los servicios, que puedan resultar sugerentes a las entidades municipales y que impliquen una reducción en el coste efectivo de su prestación, la Ley tendrá

mayores posibilidades de aplicarse con éxito, y las diputaciones verán fortalecido su papel institucional en materia de coordinación municipal. Sin embargo, las que se mantengan en una posición pasiva, jerárquica con los municipios a expensas de un régimen subvencional finalista, sobre ellas harán más fuertes las voces que abogan por su disolución.

### **3. PROPUESTA DE COMPETENCIAS PROVINCIALES PARA GARANTÍA DE SU SOSTENIBILIDAD**

Han de ser ejercidas, con carácter mínimo, las siguientes competencias propias de las Diputaciones provinciales:

- Coordinar entre sí los servicios municipales para garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios en todo el territorio provincial.
- Asistencia y asesoramiento jurídico a las entidades locales.
- Asistencia en el ámbito económico-financiero a las entidades locales.
- Asistencia técnica a las entidades locales.
- Asistencia económica para la financiación de inversiones, actividades y servicios, que podrán incluir planes y programas de ayuda económica, debiendo estar reguladas por la normativa provincial. El ejercicio de esta competencia se regirá por los principios de transparencia, objetividad y publicidad, así como por lo resto de los principios establecidos en la normativa de subvenciones.
- Ejercer la representación y defensa jurídica de las entidades locales, que así lo soliciten.
- Asistencia y asesoramiento en el desarrollo tecnológico de las entidades locales.
- Asistencia en materia de recursos humanos.
- Promover los intereses de la provincia.
- Otros expresamente atribuidos por la normativa, en especial todas aquellas atribuidas cómo tal por la legislación sectorial anterior a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

Y para el ejercicio de las competencias anteriores, que se proponen, han de ejercer, a través de sus efectivos, las siguientes funciones concretas, que se deben de plasmar, sin sonrojo, en un texto legal para evitar diferencias de modelos de prestación.

La seguridad jurídica de la normativa es garantía de efectividad en lo que el legislador pretende, evitando las interpretaciones que abran el abanico de los

cuatro modelos provinciales con los que contamos en Galicia, y que, claramente, hay que evitar.

Establecemos como propuesta las siguientes:

— En cuanto a la asistencia y asesoramiento jurídico administrativo a las entidades locales, se deben de garantizar medios a las Diputaciones, con las modificaciones en sus Relaciones de Puestos de Trabajo, de ser necesario, que seguramente lo es, para:

- Emisión de informes y asesoramiento en las consultas realizadas por los órganos competentes de las entidades locales.
- Redacción de ordenanzas y reglamentos de las entidades locales, así como de cualquier otra disposición reglamentaria, que permita unificar normativa local, para igualdad de condiciones de la ciudadanía.
- La prestación de apoyo y asesoramiento para el ejercicio de la potestad normativa local.
- Elaboración de instrumentos de gestión del personal, formación y selección de su personal.
- Cooperación y asistencia en las funciones de contratación pública de las entidades locales.
- Elaboración de documentos que faciliten y simplifiquen la gestión administrativa y económica.
- Ejercer las funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería. La dicha asistencia será realizada por funcionarios con habilitación nacional adscritos a los servicios correspondientes de las Diputaciones Provinciales.

— En cuanto a la asistencia en el ámbito económico-financiero a las entidades locales, se deben de garantizar la realización de las siguientes funciones:

- Elaboración de informes y asesoramiento en las consultas realizadas sobre gestión económico-financiera por los órganos competentes de tal entidades.
- Cesión temporal de bienes, medios o instalaciones pertenecientes a las Diputaciones Provinciales.
- Confección y ejecución o seguimiento de los planes económico-financieros y en los procedimientos de cálculo del coste efectivo de los servicios públicos.
- Concesión de subvenciones o ayudas.

- Concesión de préstamos de la Caja Provincial de Cooperación o similar.

- Colaboración en las funciones de gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos municipales y demás Entidades Locales.

— Para cumplir el cometido de la asistencia técnica a las entidades locales, se deben de realizar de forma efectiva las siguientes:

- Elaboración de estudios, planes territoriales y urbanísticos.
- Redacción de proyectos y dirección potestativa de obras, instalaciones o servicios de su competencia.
- Emisión de informes técnicos previos al otorgamiento de licencias, construcción y conservación de caminos y vías rurales.
- Asesoramiento e impulso de medidas encaminadas a la mejora de la organización administrativa.
- La formación y selección de personal, así como la elaboración de instrumentos de gestión de personal, planes de carrera profesional y evaluación del desempeño.
- Organizar la formación continua del personal de la Administración local y de los cargos electos, pudiendo hacerlo colaborando con la Escuela Gallega de Administración Pública, a Federación Galega de Municipios e Provincias.
- Promoverán la contratación centralizada de la prestación de los servicios municipales, a la que podrán adherirse los ayuntamientos de su ámbito territorial.

— Necesariamente se ha de ejercer la representación y defensa jurídica de las entidades locales, que así lo soliciten, y en todo caso en aquellos ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes.

— En cuanto al régimen subvencional, las ayudas económicas para la financiación de inversiones, actividades y servicios, preferentemente a los municipios de menor población o aquellos con mayores necesidades de asistencia, que podrán incluir planes y programas de ayuda económica, debiendo estar regulados por la normativa provincial. En todo caso, el procedimiento de elaboración de los instrumentos que sirvan de base para articular esta función se regirá por los principios de transparencia, objetividad y publicidad, así como por el resto de los principios establecidos en la normativa de subvenciones. Se incluye en el amparo de estos criterios el reparto del Plan Provincial de obras y servicios municipales, en el que los criterios de reparto ajustados a la realidad municipal son esenciales.

— Partir de que la normativa de Administración electrónica ha dejado de ser potestativa y desde el año clave en su implantación, el 2021, es una máxima a cumplir, que se asista a los municipios de menos de 20.000 habitantes, en la implantación plena y mantenimiento de sistemas tecnológicos que permitan dar cumplimiento a una real y efectiva Administración electrónica. Esta asistencia pasa por ser sencilla y efectiva, con alternativas públicas, que se adapten a las necesidades de los municipios pequeños y medianos; con plataformas ágiles, ya que la falta de profesionalización tecnológica e informática en los efectivos de los pequeños y medianos municipios hace necesario que el sistema garantice un funcionamiento óptimo, sin necesidad de soporte técnico en cada uno de los consistorios, ya que la carencia de medios personales y la obligación provincial de asistir para la prestación de los servicios de administración electrónica, obliga a hacerse de forma integral y sin exigir conocimientos, de los que se carece, para el ejercicio de una competencia que es provincial, sin fisuras, ni ningún tipo de excusa. Asimismo, ha de incluir el asesoramiento y, en su caso, suministro a los ayuntamientos de su territorio de los *software* y gestores de procedimientos electrónicos, así como el mantenimiento, actualización y mejora de las herramientas informáticas suministradas, creación, gestión y mantenimiento de la página web municipal y sede electrónica, cuando sea solicitado, prestar soporte técnico para la creación de redes telemáticas, realizar estudios, elaboración de planes, formación, modernización y apoyo tecnológico y procurar los mecanismos a través del personal especializado con el que cuenta la Diputación, para tramitar los procedimientos necesarios, complejos, cuanto menos, todo hay que decirlo, para una efectiva interoperabilidad de los sistemas de información y procedimientos, posibilitando el intercambio de información y de datos entre ellos, y entre las restantes Administraciones Públicas.

— Crear de forma efectiva Centrales de Contratación, con adhesión obligatoria por parte de los municipios que no puedan licitar por sí mismos, por falta de medios, para el caso de suministros y servicios, garantizando un cumplimiento integral de la Ley de contratos del sector público que garantice los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad, transparencia de los procedimientos y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores.

— Asistencia en materia de recursos humanos:

- Pasa por la creación por parte de las Diputaciones provinciales de bolsas de empleo de puestos de trabajo de Administración general y especial, en todas las subescalas, que permita la cobertura de puestos vacantes, programas temporales, relevos o situación análogos, a través de sistemas de provisión temporal en los distintos municipios de la provincia, que así lo requieran. En las bases reguladoras de las correspondientes bolsas de

empleo temporal se indicará de forma expresa que los aspirantes seleccionados podrán prestar servicio en cualesquiera de los municipios de la provincia que así lo requieran, según estricto orden de solicitud.

- Prestación de la asistencia en las funciones de Secretaría-Intervención, en supuestos de necesidad y en los términos establecidos por la normativa de aplicación, procurando su integración en los servicios provinciales de asesoramiento a municipios.

— Asistencia en materia de servicios sociales:

- Se ha de establecer el marco normativo adecuado para que las Diputaciones provinciales gallegas, de conformidad con el dispuesto en la normativa sobre régimen local vigente, presten la asistencia técnica y económica y la supervisión que garantice a los ayuntamientos, especialmente a los de menor población, capacidad económica y/o de gestión, el ejercicio de sus competencias en materia de servicios sociales.

A estos efectos es imprescindible promover la contratación centralizada de las prestaciones propias de los servicios sociales municipales, a la que podrán adherirse los ayuntamientos de Galicia que carezcan de medios técnicos para llevarlo a cabo por sus medios, y así lo acuerde el Pleno de la Corporación. Asimismo, se han de destinar partidas económicas suficientes, en su presupuesto provincial, que permita conceder ayudas o subvención a los ayuntamientos para la prestación de estos servicios. La Xunta de Galicia, en el ejercicio de sus competencias, ha de coordinar a las Diputaciones provinciales en el ejercicio de las funciones a que se refiere los apartados anteriores, con el fin de evitar duplicidades que afecten a la eficiencia del servicio y en garantía de la prestación efectiva de esta asistencia, que afecta a una competencia que está lastrando, e irá en aumento, a las arcas municipales, por las consecuencias evidentes del envejecimiento poblacional y las consecuencias de la normativa de dependencia, que está siendo un cajón sin fondo con necesidades en aumento, que en primera línea vienen siendo atendidas por los municipios, a través de sus servicios sociales.

Es evidente que, para el desarrollo de estas funciones, las Diputaciones han de contar con los medios personales, materiales y económicos necesarios, que podrán instrumentarse a través de un servicio de asesoramiento a municipios, articulando un procedimiento para la solicitud de asistencia por parte de los Ayuntamientos, su contenido y plazos para la resolución de las mismas, conforme a los deberes anteriormente descritos.

Pero además de las funciones detalladas, que proponemos para el desarrollo de las competencias provinciales se ha de regular normativamente, para hacer efectivas, tanto la posibilidad de delegar competencias municipales en las Diputaciones provinciales, como tramitar la encomienda de gestión y las formas de

coordinación que pretenden la prestación igualitaria de servicios a toda la ciudadanía, independientemente del lugar de residencia.

Los municipios de la Comunidad Autónoma de Galicia podrán delegar algunas de sus competencias propias en las Diputaciones provinciales, con la finalidad de mejorar la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios públicos y evitar duplicidades administrativas, así como garantizar la suficiencia financiera de la Hacienda municipal y salvaguardar los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Esta delegación podrá comportar también el ejercicio por las Diputaciones provinciales de las potestades reconocidas en la normativa básica sobre régimen local.

Para la validez de la delegación, será preciso el acuerdo adoptado por los respectivos plenos por mayoría absoluta del número legal de miembros, en lo caso de los municipios, y de aceptación en lo caso de las Diputaciones, y deberá ser formalizada a través de un Convenio interadministrativo donde se determine el alcance de la misma. El mismo quórum establecido en este apartado será necesario para cualesquiera acuerdos relativos a la modificación o revocación de las delegaciones conferidas.

En el Convenio de delegación se podrán establecer sistemas de compensación financiera a consecuencia del ejercicio de la competencia municipal por parte de la Diputación, así como determinar la adscripción, en su caso, de personal o de medios materiales propios del municipio a la Diputación receptora de la delegación.

El Convenio que se suscriba para hacer efectiva tal delegación, deberá contener por lo menos los siguientes extremos:

- Objeto
- Disposiciones normativas que permitan la delegación.
- Análisis de la necesidad y oportunidad de la delegación, así como del impacto económico en las haciendas municipal y provincial.
- Funciones cuya ejecución se delega.
- Medios materiales, personales, económicos, tecnológicos, profesionales y de todo tipo que, si ponen a disposición por parte de la Diputación provincial y, en su caso, por el Ayuntamiento.
- Valoración del coste del servicio.
- Fecha de efectividad de la delegación y plazo de esta.
- Potestades que se delegan y alcance de tal delegación.
- Mecanismos de seguimiento y de coordinación entre las distintas administraciones, entre los que debe figurar una comisión de seguimiento de la

que formarán parte representantes de ambas instituciones y resolverá las controversias que se expongan sobre el alcance y ejecución de las competencias delegadas.

- Procedimiento de revocación de la delegación o de denuncia y finalización del convenio de delegación.

Atendiendo a las finalidades de mejora de la eficiencia en la gestión y de sostenibilidad financiera que, especialmente cumplan, los convenios suscritos para la delegación de competencias establecidos en el presente artículo no estarán sometidos al límite temporal determinado por la normativa básica sobre Régimen Jurídico del Sector Público. Cada convenio, atendiendo a las funciones delegadas, establecerá el período de vigencia que sea aplicable en cada caso, no pudiendo tener en ningún caso carácter indefinido. Dichos convenios deberán ser inscritos en los correspondientes registros de convenios de ambas entidades y ser objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, y los portales de transparencia provincial y municipal.

Un mecanismo que, ante la falta de medios de los municipios, debe de dar buenos resultados cuando se utilice, es la encomienda de gestión de actividades a la Diputación respectiva.

Los municipios gallegos, de acuerdo con el establecido en la legislación básica de régimen jurídico del sector público, podrán por razones de eficacia, o cuando no se posean los medios técnicos idóneos para el suyo desempeño, encomendar la gestión de actividades de carácter material o técnico derivadas de sus competencias propias a las Diputaciones provinciales. Para la validez de encargo de gestión, será preciso el mismo procedimiento previsto para la delegación de competencias en el artículo anterior.

En el encargo de gestión, la diferencia de la delegación de competencias, no se produce una cesión de la titularidad de la competencia municipal ni de los elementos sustantivos de su ejercicio, siendo responsabilidad del ayuntamiento encomendante dictar cuántos actos o resoluciones de carácter jurídico den soporte o en los que se integre la concreta actividad material objeto de encargo.

Por último, de entre estos mecanismos que consideramos necesariamente desarrollados para hacerlos efectivos y dar soporte a la asistencia que deben de prestar las Diputaciones, será asumir la coordinación de la prestación de determinados servicios municipales, previa acreditación del menor coste resultante de la comparación del coste efectivo de prestación del servicio de la concreta provincia y del municipio en particular. Para ello, la Diputación deberá aprobar un reglamento de coordinación de la prestación unificada del servicio de que se trate y una memoria del coste del mismo, pudiendo los municipios del respectivo ámbito territorial adherirse a esta forma de coordinación de forma voluntaria.

En estos supuestos corresponde a los ayuntamientos la prestación material y efectiva de los mismos, correspondiendo a la Diputación las facultades de dirección y coordinación para la prestación unificada del servicio en el ámbito territorial que corresponda.

En este mismo sentido, para la prestación de servicios que tengan carácter supramunicipal, entendiéndose por estos los que siendo de competencia municipal se desarrollen en un ámbito territorial superior al municipal o se acredite que este es el más idóneo, las Diputaciones podrán proceder su prestación de forma directa en el correspondiente ámbito supramunicipal que si determine atendiendo las necesidades de gestión comarcas o demarcaciones, o bien mediante su participación o el fomento de entes intermunicipales.

#### **4. CONCLUSIONES**

La teoría de la LRSAL, como se ha analizado, nos ha dicho que se clarifican desde ese momento las competencias municipales, eliminando duplicidades y competencias impropias, bajo el principio «una Administración, una competencia», y viene a ajustar el funcionamiento de la Administración local a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, algo que realmente no ha sucedido en la práctica, más allá de los ratios económicos que sí que se han ido verificando en estos años, bajo la exigencia del cálculo del coste de los servicios, determinación del esfuerzo fiscal, dación de cuenta de información económica de forma trimestral al Ministerio de Hacienda.

Por tanto, desde el punto de vista formal y económico, sí que se ha avanzado, pero realmente no ha tenido la repercusión directa en el buen hacer, del desempeño de las competencias municipales, que se esperaba y que tenga una incidencia directa en la percepción de la ciudadanía. En el fondo, como se ha argumentado, el déficit de España no estaba en las EELL cuando se iniciaron todas estas reformas por petición europea, por tanto, a este logro le otorgamos menor mérito.

La Ley 5/2014 de medidas urgentes que se dictó para Galicia, a colación de la entrada en vigor de la LRSAL, ha dejado 10 años después el panorama igual que estaba, en los municipios gallegos. Pero en otras CCAA ha pasado algo similar, en mayor o menor medida.

Ha venido bien el período del control del déficit porque se ha permitido controlar el gasto público, con mayor o menor acierto en los ayuntamientos, pero en realidad los servicios a prestar, desde primera línea del municipalismo, las competencias ejercidas y los servicios prestados, han sido los mismos.

Lo importante es el interés local. Pero, respecto al interrogante sobre quién debe determinar el interés local, nuestra Constitución guarda silencio sobre la titularidad de esta función «calificadora», no obstante, parece que esta titulari-

dad corresponde al legislador sectorial que queda así colocado en una especial situación de preeminencia, concibiendo la Ley como el instrumento fundamental en esta labor de interpretación.

Y así lo ha determinado el Tribunal Constitucional, cuando ha establecido que sean los legisladores sectoriales, estatal y autonómicos, quienes determinen y concreten el grado de participación de las entidades locales en cada materia y «en función de los intereses en juego» en cada una de ellas.

Pero en realidad el municipio no dejará nunca de tener que actuar bajo el principio de la supletoriedad. Todo lo que sea necesario y no hagan otros, se hará porque así lo reclaman los vecinos. La realidad lo ha dejado claro. Caso de medidas adoptadas por los ayuntamientos en centros educativos en pandemia sanitaria, reformas en centros de salud de urgencia para reparaciones, prestación de servicios de conciliación y servicios sociales, colaboración con servicios educativos con las AMPAS y consejos escolares, aparcamientos para centros educativos, y como estos, muchos más que van surgiendo en el día a día, más allá de la literalidad de los preceptos legales.

No siempre los intereses locales, autonómicos o estatales se van a encontrar en una relación de exclusión o de oposición total, sino que, muy al contrario, en la generalidad de las ocasiones van a situarse en una relación de colaboración para la regulación de las materias y la mejor satisfacción de las aspiraciones de la ciudadanía.

Sin embargo, algo que es capital en el cambio de modelo imprescindible es que, la cofinanciación de los servicios bajo el punto de vista de la autonomía local, no existe.

Las subvenciones se convocan bajo el criterio unilateral del organismo financiador sin la audiencia previa o consulta pública previa, en palabras del legislador estatal de la ley 39/2015, para los municipios. Algo que no se puede entender desde el punto de vista de la ciudadanía y cuesta en el mundo garantista y participativo del derecho administrativo general.

La autonomía local, nos dice el TC, que es un derecho de la comunidad local de participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de la participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en tales asuntos y materias, desde el 81 se reconoce y todavía no consta que las CCAA haya adaptado a cada necesidad la financiación en función de la autonomía local, al menos con una diferenciación por tramo poblacional o por previa solicitud de necesidades manifestadas preliminarmente.

Hace falta personal técnico para licitar el servicio de ayuda a domicilio, entre otros, pero la CCAA o el organismo provincial, concede ayudas para un Agente de empleo. Este es el chiste fácil, pero en estas conclusiones finales no se pre-

tende hacer gracia, sino hacer una foto de la realidad para mejorarla; ya que, estas subvenciones innecesarias que proponen la contratación de personal, con fórmulas contractuales contrarias a la legislación de empleo público estatal y gallega, así como a la normativa laboral, en mayor medida desde la entrada en vigor de la reforma laboral, han sido y seguirán siendo el caldo de cultivo de una enorme problemática de recursos humanos en los municipios, que ahora se le dará cabida a través de los irregulares procesos de estabilización que, junto con las limitaciones de la tasa de reposición de efectivos ha impedido sumar nuevo y sumamente necesario empleo público de calidad, basado en el mérito y la capacidad, para prestar servicios en los municipios y las provincias, con profesionalidad y adaptada a las necesidades que la modernización administrativa desde la OCDE, se reclama desde los años 90.

En el fondo, no ha de olvidarse que los municipios y las provincias no son entes que se mueven tecnológicamente al ritmo de la inteligencia artificial, sino que su sostenibilidad en el futuro pasa porque los efectivos que los conformen, en mayor medida aún que las autoridades que los gobiernen sean profesionales meritorios de capitanear una dirección pública local, efectiva y eficiente, que mantenga alineadas las necesidades vecinales con las capacidades administrativas. Solo así, pervivirán, las provincias ante los que proclaman su disolución y los municipios, porque el sentimiento de identidad de su población no hará más que reclamar su fortalecimiento, por ser la Administración más cercana a sus necesidades.

## Bibliografía

Almonacid Lamelas, V. (2019). «Derecho de acceso universal a Internet y Ayuntamientos». Blog Nosoloaytos. Web oficial de Víctor Almonacid Lamelas. <https://nosoloaytos.wordpress.com/2019/11/03/derecho-de-acceso-universal-a-internet-y-ayuntamientos/>

Alonso Mas, M J. (2014). «El nuevo régimen de las competencias municipales», cit., pág. 179 en Reforma del Régimen Local: la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: veintitrés estudios / coord. por Manuel José Domingo Zaballós, 2014, págs. 153-186.

Alonso Riesgo, D, e Inmaculada Fernández G. (2014). «Hacia la delegación integral de competencias de los Servicios Sociales» El Consultor de los Ayuntamientos, núm. 21. Sección Colaboradores, quincena del 15 al 29 nov. 2014, Ref. 2226/2014, pág. 2226, tomo 2.

Bello Paredes, Santiago A. (2015). «Las competencias locales: balance de situación». REALA núm. Extraordinario enero 2015.

Campos Acuña, M. C. (2024). «Las claves de la reforma de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local por Real Decreto-ley 6/2023. El Consultor Rev. 1/2024 pág. 95-99.

Carbonell Porras, E. (2023). «Las competencias locales diez años después de la LRSAL». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 19, abril de 2023. Pág. 8-28.

Cases Pallarés, J. (2014). «La reordenación de las competencias locales». *Revista de Estudios Locales*, Cunal núm. Extra 169, Pág. 96-115.

Conde Viñuelas, F. (2014). «Sobre la reforma local y su interpretación. Una aproximación al estado de la cuestión a los seis meses de su entrada en vigor». *Revista de Derecho Local. El Derecho*. 24 de junio de 2014.

De Diego Gómez, A. (2014). «Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias». *INAP La Administración al día*. <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>

Gallego Alcalá, J. D. (2022). Alcance de las competencias propias locales en materia de educación tras la sentencia 1377/2021, de 21 de octubre del Tribunal Supremo. Especial incidencia de la conservación y mantenimiento en centros públicos educativos carentes de titularidad local. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*.

García Matíes, R. (2015). Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013. *REALA Nueva Época*, núm. 3 enero-junio 2015. ISSN 1989-8975, pág. 115-128.

Garrido Juncal, A. (2016). «Competencias y servicios públicos locales: el nuevo panorama en España tras la LRSAL» *Dereito*. Vol 25, núm extraordinario. Pag. 216-228.

Gil Franco, A J. (2014). *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 4, Sección Actualidad, Quincena del 28 Feb. al 14 Mar. 2014, Ref. 371/2014, pág. 371, tomo 1, LA LEY.

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), pág. 513-548.

Míguez Macho, L. (2024). «Las competencias educativas de las entidades locales». *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 21, abril 2024, pág. 31-54.

Ortega Muñoz, E (2024). «Análisis de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local tras diez años desde su entrada en vigor». *Blog de espublico*. <https://www.administracionpublica.com/analisis-de-la-ley-27-2013-de-27-de-diciembre-de-racionalizacion-y-sostenibilidad-de-la-administracion-local-tras-diez-anos-desde-su-entrada-en-vigor/>

Ramos Gallarín, J. A. (2009). «Los municipios en el Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia». *Anuario de Derecho Municipal*, pág. 195-220.

Rivero Ortega, G. (2015). «Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad en la Administración Local», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica —REALA—*, número extraordinario, enero 2015. INAP.

Rivero Ysern, J. L. (2014). «La provincia en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad en la Administración Local», en *Revista General del Derecho Administrativo* núm. 36. IUSTEL.

Rivero Ysern, J. L. (2014). «La crisis económica y la reforma del Régimen jurídico de la Administración Local». *La reforma del régimen jurídico de la Administración Local*, edición núm. 1, *El Consultor de los Ayuntamientos*. LA LEY 4394/2014.

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». *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 34, febrero 2014, pp. 126-144. Fundación Democracia y Gobierno Local.

Velasco Caballero, F. (2021). «Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de COVID-19». *Anuario de Derecho Municipal 2020*. Madrid 2021, núm. 14 pág. 23-45.

Zafra Víctor, M. (2013). «Esta reforma local empobrece la democracia», artículo publicado en *El País* el 1 de agosto de 2013. [https://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370979483\\_706040.html#](https://elpais.com/elpais/2013/06/11/opinion/1370979483_706040.html#)



## **BLOQUE III**

---

### **PERSPECTIVAS FUTURAS DEL MUNICIPALISMO. DESAFÍOS Y REFORMAS EN UN CONTEXTO DE INESTABILIDAD**



## **CAPÍTULO VIII**

### **REPENSANDO LOS MUNICIPIOS DEL FUTURO: ¿MÁS COMPETENCIAS O MÁS CAPACIDAD DE GESTIÓN?**

Javier Suárez Pandiello

*Universidad de Oviedo y Asociación Iberoamericana de Financiación Local  
(AIFIL)*

1. INTRODUCCIÓN. UN POCO DE «FILOSOFÍA POLÍTICA»
2. ¿DÓNDE ESTAMOS?
3. VIEJOS Y NUEVOS RETOS
4. Y AL FINAL... SIEMPRE LA POLÍTICA  
BIBLIOGRAFÍA



Javier SUÁREZ PANDIELLO, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad de Oviedo (España), de cuya Facultad de Economía fue decano. Entre abril de 2008 y de 2012, fue Editor Ejecutivo de la revista académica Hacienda Pública Española/Review of Public Economics. Presidente de la Asociación Iberoamericana de Financiación Local (AIFIL) y codirector de la Cátedra de Municipalismo de la Universidad de Oviedo. Recientemente ha sido galardonado con el Premio Alexis de Tocqueville a la trayectoria investigadora en materia municipalista por la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

## 1. INTRODUCCIÓN. UN POCO DE «FILOSOFÍA POLÍTICA»

No resulta sencillo pronosticar hacia dónde va el municipalismo del futuro en un país como el nuestro, y un momento como el presente, en el que parece que se están poniendo en cuestión hasta las bases que parecían más sólidas de nuestro marco constitucional. Efectivamente, parece haberse constituido como nueva moda en entornos políticos y mediáticos arremeter contra el denominado «régimen del 78», sobre la base de argumentos tales como que nuestra Constitución fue impuesta en un entorno de miedo que impidió abordar con serenidad y apertura de miras algunos temas relevantes, entre los que se encuentra el llamado «problema territorial», que para algunos fue «cerrado en falso».

Ciertamente, la transición española hacia la democracia fue un proceso complicado en el que confluían las fuertes resistencias al cambio de los poderes del régimen que terminaba con las ansias de ruptura de quienes legítimamente aspiraban a desempeñar un papel protagonista en los nuevos tiempos que se avecinaban y con las aspiraciones de autogobierno especialmente intensas en algunos territorios, y todo ello en un contexto marcado por la violencia terrorista y la amenaza golpista. El resultado, como es sabido, en lo que a la organización territorial del Estado respecta, fue el establecimiento de un denominado «Estado autonómico» de dos velocidades, en el que se reconocía la autonomía de las, así llamadas, nacionalidades y regiones que componen el Estado y en el que la descentralización del Estado y el acceso al autogobierno «benefició» más rápida e intensamente a unas pocas comunidades (las reconocidas como «históricas», incluyendo a última hora entre éstas, no sin conflicto, a Andalucía), mientras que el resto de los territorios debieron esperar algunos años para consolidar su poder de autogobierno.

En todo caso, la Constitución incorporó la denominada «excepción foral» que, con el paso del tiempo ha venido complicando grandemente la evolución del modelo de gestión territorial de nuestro país, al dar carta de naturaleza a un

modelo exótico de financiación en dos de nuestras comunidades autónomas. Esta excepción ha venido siendo justamente cuestionada tanto desde el mundo académico, como desde quienes han ejercido y ejercen responsabilidades políticas fuera de esos territorios que sufren con resignación, no carente de rebeldía, su carácter oscurantista y poco transparente y sus inequitativos resultados financieros.

Como es sabido, el modelo autonómico fue evolucionando hacia un marco uniforme («café para todos») en el que, con algunas excepciones menores, de lo que hoy se conoce como «singularidades» todas las comunidades autónomas gestionan en la práctica los mismos servicios en términos de mayor relevancia presupuestaria, fundamentalmente los que sustentan el Estado de Bienestar, con excepción del sistema de pensiones de la seguridad social (sanidad, educación y servicios sociales). Con ello, se dotó al nivel intermedio de gobierno, creado *ex novo* por la Constitución, de un gran poder político, en paralelo a sus responsabilidades competenciales que vino a relegar a un segundo plano al mundo local, donde, desde el principio se vio con reticencia, cuando no directamente animadversión, la pujanza de los gobiernos autonómicos, en la medida en que, desde los municipios, se iba detectando la presencia de un centralismo de nuevo cuño, radicado en las capitales de las comunidades autónomas.

Con todo, a día de hoy parecen detectarse un creciente desprestigio del consenso constitucional y ciertos comportamientos «adanistas» en algunos sectores del espectro político, en un escenario de máxima polarización, donde aquellos viejos consensos se ven reemplazados por nuevos frentes y muros, generando todo ello una especial incertidumbre sobre el futuro de nuestro modelo territorial.

¿Aspiramos a un modelo simétrico, donde todos los territorios que los deseen puedan alcanzar similares techos competenciales, o asimétrico, con la consolidación de privilegios especiales para algunos? ¿Se resolverán los conflictos de modo bilateral, mediante negociaciones singulares entre cada gobierno territorial con la administración central o en escenarios multilaterales, con todos presentes y en contextos de máxima transparencia? ¿Hasta dónde queremos llevar la descentralización? ¿Hacia un régimen confederal? ¿Un Estado federal en alguna de sus múltiples variantes? ¿Mantenemos el *statu quo* autonómico? ¿Recentralizamos competencias y vamos hacia un Estado de tipo jacobino...? La verdad es que es difícil hacer pronósticos cuando uno se encuentra con postulados políticos que defienden cada una de esas opciones, cuando los diferentes grupos políticos no terminan de definirse claramente por una alternativa y cuando parecen estar rotos, o, al menos seriamente averiados, los canales de comunicación entre ellos.

Ante este panorama y planteado el asunto en estos términos de incertidumbre, ¿qué papel les auguramos a los municipios del futuro? ¿De qué van a jugar en el partido que se avecina? ¿De «defensas centrales», cuya misión básica es con-

servar sus identidades por encima de todo o de «centrocampistas creativos» con la misión de dar cobertura a las cambiantes necesidades de su vecindario? ¿Sucumbirán también a la ola de polarización y subordinarán (como en la práctica nunca han hecho) las políticas locales a las políticas de partido? ¿Reemplazarán las políticas de cooperación y consenso, que han sido santo y seña durante la mayor parte del período de vida de los ayuntamientos democráticos en instituciones como la Federación Española de Municipios y Provincias, por las nuevas políticas de frentes y muros?

Carezco de bola de cristal para dar respuesta adecuada a todas esas preguntas y algunas más que puedan surgir, pero en todo caso dedicaré el resto de este texto a reflexionar un poco sobre ellas. Para ello, en la siguiente sección, presentaré una breve descripción del *statu quo* del municipalismo español. En la tercera sección apuntaré algunos viejos problemas que permanecen enquistados en la gestión de los asuntos locales, así como otro de nueva o reciente aparición que, sin duda, llenarán la agenda de los gobiernos locales en los próximos años. Finalmente, dedicaré el último de los apartados a tratar de responder a la pregunta del subtítulo de este capítulo: ¿más competencias o más capacidad de gestión? asunto éste en el que una vez más la política va a jugar un papel decisivo, como, por otra parte, es natural e incluso deseable.

## 2. ¿DÓNDE ESTAMOS?

Para empezar a atisbar el municipalismo del futuro es preciso con carácter previo, detenerse, siquiera brevemente a radiografiar el presente a partir de la gestión del pasado reciente. En este sentido, cabe decir que nuestros gobiernos locales adolecen de una serie de disfunciones que, lamentablemente, parecen enquistadas por falta de la atención necesaria para su subsanación. Concretamente, las administraciones locales son percibidas como:

- Institucionalmente, subordinadas a las Comunidades Autónomas, con excepción, tal vez, de las grandes ciudades, que disponen de masa crítica suficiente para hacerse oír y reivindicarse ante el resto de las administraciones.
- Competencialmente, inestables.
- Organizativamente, heterogéneas.
- Mayoritariamente atomizadas.
- Financieramente muy desiguales.

Ciertamente, y centrándonos por el momento en el ámbito de los ayuntamientos, si algo caracteriza a la planta municipal española es su atomización y su heterogeneidad. En España resulta prácticamente imposible agrupar los municipios por características comunes en un número reducido de conglomerados

que permita un análisis medianamente convencional. Por el contrario, podemos encontrar distinciones tales como grandes y pequeños (sea cual sea el umbral de referencia), municipios de montaña, industriales, rurales, turísticos, ciudades dormitorio, capitales comarcales, villas costeras, localidades con población envejecida y dispersa, municipios insulares... y multitud de combinaciones de las características apuntadas y muchas otras que se nos podrían ocurrir y que ponen de manifiesto necesidades específicas, o, lo que hoy se llaman singularidades.

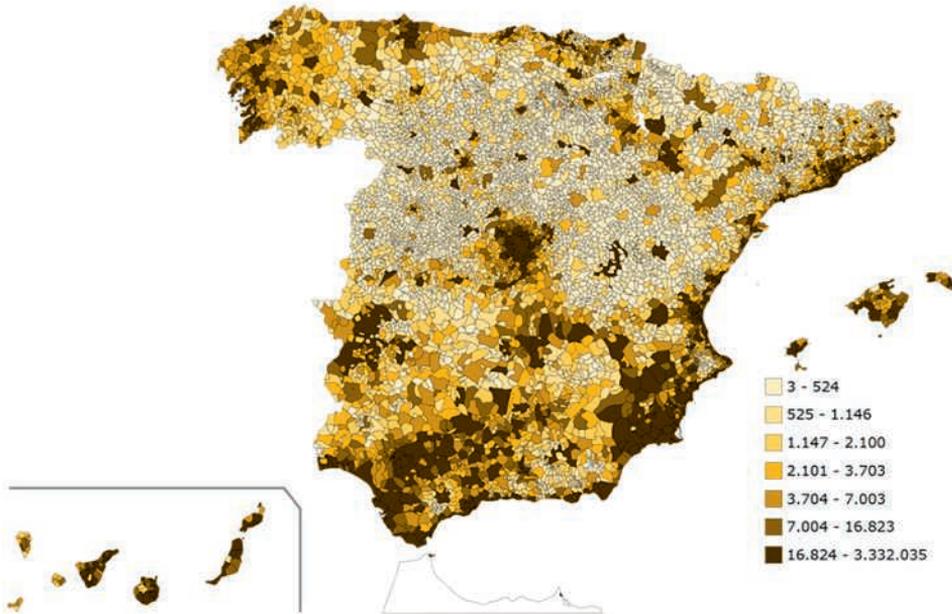
Consecuencia de ello es que, con la planta actual, cualquier normativa de carácter estatal en materia local que pretenda abarcar todas esas especificidades en un marco comprensivo se vería abocada a tener que regular tal cúmulo de excepciones que contentar a todos parece una tarea quimérica.

La Figura 1, elaborada con los datos demográficos más recientes ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística, presenta una visión panorámica del país, no por conocida, menos ilustrativa. En él se observa la distribución de la población por municipios, representando las distintas tonalidades, indicadores de concentración de la población (cuanto más oscuro aparece el territorio más poblado está). Así, se ve como hay enormes espacios territoriales prácticamente despoblados (lo que se conoce como la España vacía o, para algunos, vaciada), con abundancia de micromunicipios. Es el caso, singularmente, de comunidades como las dos Castillas, Cantabria, Aragón, La Rioja, Navarra, la mayor parte de Cataluña y el norte interior de la Comunidad Valenciana. Por el contrario, en las comunidades de Madrid, Murcia, Asturias, las islas Baleares y Canarias y buena parte de Andalucía, el minifundismo municipal parece menos señalado, sin que ello signifique que no existan en esos territorios algunas excepciones llamativas.

Por resumir en cifras, hay en España 8.131 municipios a los que hay que añadir las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. De ellos 6.818 (el 83,8 por ciento) tienen menos de 5.000 habitantes. El municipio mediano del país, esto es, el que, ordenados de menor a mayor ocuparía la posición central (el municipio número 4.066) tiene poco más de 500 habitantes (523, en concreto) y 237 de ellos tienen ¡menos de 30 habitantes!

Por el contrario, sólo en 64 municipios (0,8 por ciento del total) residen más de 100.000 habitantes, aun cuando éstos representan el 40,5 por ciento de la población de derecho del país.

Figura 1. Los municipios en España según su población



Fuente: INE.

Los datos apuntados no suponen novedad alguna desconocida hasta la fecha, pero, unidos a las importantes diferencias en características como las apuntadas anteriormente, sirven para corroborar la gran diversidad y casuística que compone la estructura municipal española, con pocas grandes ciudades congestionadas y numerosos pequeños municipios despoblados, y que pone de manifiesto los abismos existentes en materias de organización, profesionalización y, en suma, capacidad de gestión y la imposibilidad material de establecer reglas homogéneas de funcionamiento.

A efectos, en parte, de suplir los déficits de capacidad de gestión de los pequeños municipios y, también, por otra parte, como residuos de la organización territorial preconstitucional mantenida en el nuevo régimen, el mundo local aglutina también, más allá de los poderes municipales un entramado institucional complejo y discutido en sus funcionalidades, sin negarle sus evidentes esfuerzos para suplir muchas de las debilidades apuntadas. Concretamente, se mantienen como instituciones constitucionales, 41 diputaciones provinciales (3 de ellas de régimen foral). 7 cabildos insulares en las Islas Canarias y 4 consejos insulares en las Islas Baleares. Las diputaciones han sido suprimidas en las comunidades uniprovinciales no insulares (Asturias, Cantabria, Madrid, Comunidad Foral de Navarra, Murcia y La Rioja), donde sus competencias son asumidas por las respectivas administraciones autonómicas, y en las islas, donde

han sido trasladadas a los organismos insulares (cabildos y consejos). Además, la casuística ha llevado a constituir organismos voluntarios de cooperación entre municipios para la gestión de servicios concretos como las mancomunidades (953, según el último censo del ministerio de Hacienda) o los consorcios de ayuntamientos (416 registrados, que pueden ser más si añadimos los de cooperación público-privada). Finalmente, la dispersión de la población en determinados territorios también ha llevado a constituir otras unidades de gestión de tamaño inferior al municipio, bajo diversas denominaciones (entidades locales menores, parroquias rurales, concejos, anteiglesias, pedanías...).

Detrás de todo ese entramado institucional, asoma, con mayor o menor intensidad, todo un conjunto de desafíos que está esperando de la intervención de los gobiernos locales para su resolución. Algunos son históricos y, como ya se ha dicho, es notoria desde hace tiempo su falta de respuesta satisfactoria. Otros son más novedosos, mas no por ello menos relevantes en lo que respecta a la necesidad de su abordaje. Veamos de qué se trata.

### **3. VIEJOS Y NUEVOS RETOS**

El primero de los grandes problemas enquistados que convendría abordar más pronto que tarde es el de la inestabilidad competencial.

Ciertamente, la normativa de carácter general en materia de régimen local (Ley de Bases estatal y leyes autonómicas donde existen) atribuyen a los municipios la responsabilidad directa sobre algunas materias (servicios «obligatorios»), cuyo calado depende del tramo de población en el que se encuadren, desde los menores de 5.000 habitantes hasta los de más de 50.000. No creo necesario a estas alturas enumerar la lista completa de estas competencias, por resultar de sobra conocida, pero vienen a constituir los servicios tradicionales de proximidad por todos asumidos (desde alumbrado, limpieza, recogida de basuras, abastecimiento de agua, pavimentación... hasta transporte público y protección al medio ambiente en los mayores).

Sin embargo, a esta lista genérica de competencias se le debería añadir todo un goteo de responsabilidades que les han venido siendo encomendadas a los gobiernos locales por la legislación sectorial específica (estatal y/o autonómica) y que, de facto, amplía el rango de las competencias obligatorias, sobre todo en el ámbito de los «servicios personales».

El resultado final es una confusión bastante generalizada en materia de atribución de competencias entre administraciones que ha dado pie a una recurrente reivindicación desde los ayuntamientos por presunta insuficiencia de recursos para afrontar lo que ellos denominan «gastos impropios» o «de suplencia», que deben acometer, según ellos, careciendo de recursos específicos para hacerlo.

No se puede decir que, objetivamente, no exista una base razonable para esa vieja reivindicación, pero sería bueno matizar su alcance, en la medida en que buena parte de los que se «mete en ese saco», no son «gastos impropios», sino vinculados a nuevas obligaciones derivadas de la legislación sectorial, atribuidas en muchos casos, seguramente, con una estructura de financiación mal resuelta y otra parte deriva de compromisos «voluntariamente» asumidos por los municipios por razones espurias sin planificar su sostenibilidad en el tiempo<sup>(1)</sup>.

El segundo de los asuntos es el relativo al déficit de capacidad de gestión en los pequeños municipios, que, además, son muchos como hemos visto, en el apartado anterior. En este punto, las fórmulas de cooperación voluntaria ensayadas (mancomunidades, consorcios, ...) vienen operando con resultados variados. A menudo, este tipo de organizaciones (principalmente, las mancomunidades de servicios) han visto lastrado su funcionamiento por problemas vinculados a su régimen de gobernanza, a sus estructuras burocráticas o, simplemente por errores de diseño conceptual de sus ámbitos de actuación<sup>(2)</sup>. Con carácter general, este tipo de instrumentos de colaboración voluntaria podrían servir como ensayo para contrastar en la práctica la factibilidad de dar un paso más e institucionalizar la agrupación de los municipios cooperantes en la medida en que se observen mejoras en la prestación común de los servicios. Sin embargo, no parece ser esta la voluntad política de los gobernantes, diríase que más celosos de su identidad, que preocupados por la calidad de los servicios que les prestan a sus vecinos.

Descartada, por tanto, al menos en primera instancia, la vía de alterar la planta municipal, no queda sino abordar los problemas de gestión vinculados al tamaño a través de la ayuda externa de las instituciones existentes, esto es, diputaciones, consejos y cabildos insulares y, en su caso, comunidades autónomas. Si este es el camino que se pretende seguir utilizando, será necesario abordar, más pronto que tarde, una reforma en profundidad del marco competencial (también) de estos órganos intermedios de la administración local, que afecte tanto a la definición de su ámbito de actuación (municipios en los que deban ejercer su apoyo personal y material), como en lo que respecta a los instrumentos para ello (incluido el sistema de financiación)<sup>(3)</sup>. Volveré sobre estos asuntos en la parte final del capítulo.

---

(1) En Suárez Pandiello (2022) pueden encontrarse algunos ejemplos de situaciones concretas en las que la ampliación de competencias por la vía de los hechos no requeriría necesariamente financiación adicional procedente de otras administraciones.

(2) Véase Bosch y Suárez Pandiello (2008) para más detalles.

(3) El informe de la última Comisión de Expertos constituida para la elaboración de propuestas en materia de financiación local sugería algunas ideas en este sentido. Véase Comisiones de expertos (2018), pp. 217 y 218.

Con todo, a los viejos problemas enquistados de la gestión local, se han venido a añadir en los últimos tiempos nuevos desafíos, algunos de carácter universal<sup>(4)</sup> y otros de incidencia más acuciante en estas latitudes.

Entre los primeros (los que afectan a los gobiernos locales a lo largo y ancho de este mundo) cabe destacar los derivados de la revolución digital, los que tienen su origen en el cambio climático y la necesidad de abordar los problemas medioambientales y los derivados de los movimientos migratorios.

Parece evidente que la digitalización de la economía trae consigo nuevas necesidades (y, tal vez, nuevas oportunidades<sup>(5)</sup>) tanto para las personas, como para las administraciones públicas. Entre ellas destaca la necesidad de afrontar la «brecha digital» que excluye a importantes colectivos a la hora de disfrutar de servicios públicos y privados (por ejemplo, la exclusión de servicios financieros que afecta principalmente a las personas mayores y a los residentes en áreas rurales alejadas de centros urbanos). Además, la actividad cotidiana de las propias administraciones públicas (y las locales no son excepción) requiere de continuas inversiones en materia de digitalización, tanto para su organización externa y la prestación de servicios de su competencia, como en lo que respecta a los canales a través de los cuales se relacionan con los vecinos, con los riesgos que ello conlleva en materia, una vez más, de ahondar en la «brecha digital».

En lo que respecta a los asuntos medioambientales, además de afrontar los desafíos vinculados a los procesos de reciclaje y economía circular, se plantea cada vez con mayor crudeza la necesidad de afrontar la presencia de «eventos extremos» (inundaciones, olas de calor, incendios, eventuales períodos de sequía), que han dejado de ser testimoniales, para convertirse en recurrentes a medida que avanzan los síntomas de cambio climático. En este sentido, se plantea también como nueva problemática sobrevenida en buena parte de los territorios la necesidad de sustituir actividades económicas en declive por el proceso de descarbonización, por otras nuevas que garanticen la supervivencia de éstos sobre base más sostenibles.

Por último, los movimientos migratorios vienen conduciendo a la concentración de la población en grandes urbes cada vez más saturadas y el subsiguiente despoblamiento de espacios cada vez más amplios de los territorios. Ello provoca efectos que acrecientan las necesidades en ambos tipos de municipios. En las grandes ciudades se amplifican los problemas de congestión traducidos en mayores necesidades en ámbitos como el abastecimiento de agua, la gestión de residuos, la movilidad intra e interurbana o el mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana. Por el contrario, la despoblación de los núcleos rurales lleva al incremento de los costes unitarios de prestación de servicios esenciales

---

(4) De Mello (2024).

(5) Véase Jiménez *et al.* (2024).

para los escasos residentes que se mantienen y consiguientemente las dificultades para aprovechar mínimas economías de escala en la gestión de los servicios, más allá del tamaño de los municipios.

Este último fenómeno, enlaza con alguno de los retos más «específicos» con los que nos enfrentamos en el caso español. Me estoy refiriendo, en particular, a los que se ponen de manifiesto con el declive demográfico y el envejecimiento de la población.

En el momento presente, aunque ello no trascienda mediáticamente en la proporción que supone la magnitud del problema para los gobiernos locales, son multitud los que tienen como primeras preocupaciones cómo fijar población en su territorio, reteniendo gente joven y/o atrayendo nuevos pobladores y cómo atender las necesidades de una población cada vez más envejecida y que precisa en mayor medida atenciones específicas en asuntos como los servicios sociales o el transporte.

En un ámbito más específico, se empieza a vislumbrar en ciertas zonas geográficas de nuestro país la necesidad de acometer eventuales cambios urbanísticos en respuesta a los movimientos de la población. A título de ejemplo, en los últimos años se viene detectando un curioso fenómeno en las zonas costeras, que algunos vinculan con el cambio climático. Se trata de la aparición de nuevos «migrantes climáticos internos» en el sector turístico, esto es, personas que huyen de los destinos turísticos tradicionales del sur de la península ante la consolidación de temperaturas extremadamente altas y empiezan a congestionar zonas de clima más suave del norte del país, que tradicionalmente quedaban más rezagadas en los circuitos turísticos del país, asunto éste que se pone de manifiesto con el incremento en el número de segundas viviendas, pisos turísticos, turismo rural y plazas hoteleras en general. En este sentido, aprender de los «errores» pasados en los desarrollos urbanísticos en otras partes del país, especialmente en el Mediterráneo, sería un buen punto de partida en la gestión de estos «nuevos desafíos».

¿Qué soluciones cabe aportar ante estos viejos y nuevos desafíos? ¿Reivindicamos que los municipios asuman más competencias para gestionar los servicios desde la proximidad, o nos preocupamos primero por mejorar su capacidad de gestión mediante reformas institucionales? Seguramente estas preguntas no son excluyentes, sino que sería bueno avanzar en los dos sentidos.

De un lado, ante el declive demográfico no cabe otra cosa que reforzar los servicios públicos en los territorios afectados, de manera tal que siga siendo atractivo para las personas que valoren un estilo de vida diferente del estrictamente urbano fijar o mantener su residencia en entornos menos congestionados. Desde luego, no faltan ideas para generar nuevas oportunidades de negocio, que permitan la implantación de actividades económicas en entornos rurales. Sectores como el agroalimentario, el turismo rural y cultural, la silvicultura o la, a

menudo, sobrevalorada llamada a la captación de «nómadas digitales» podrían constituir algunos ejemplos.

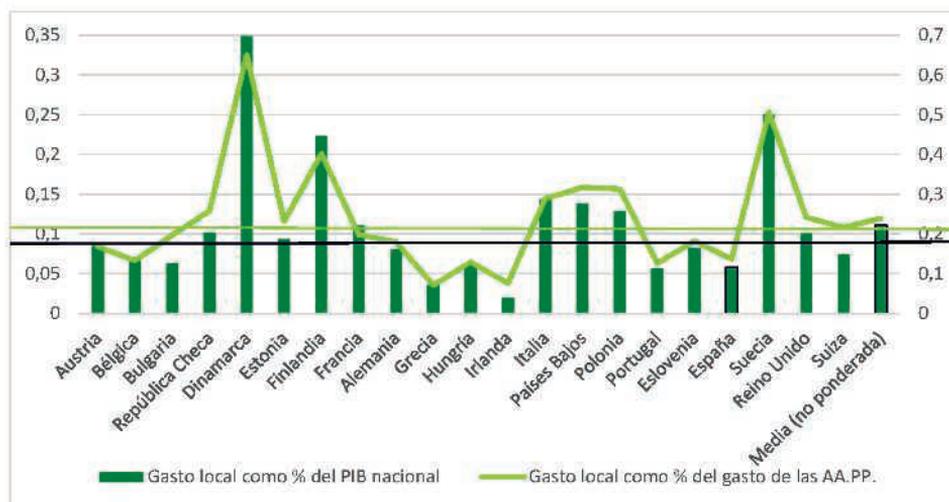
Sin embargo, el minifundismo local actúa objetivamente como freno al principio de subsidiariedad, provocando dificultades técnicas evidentes a la hora de acercar la administración a los administrados, lo que hace imperiosa la necesidad de cambios institucionales, seguramente organizativos antes que competenciales, con lo que, una vez más regresamos a la política.

#### 4. Y AL FINAL... SIEMPRE LA POLÍTICA

¿Más competencias? Si observamos la información comparativa recogida en los gráficos 1 al 4, vemos que España se encuentra en la parte baja de los países europeos en materia de gestión local del gasto público, sobre todo si nos comparamos con los países federales, que son los de organización territorial más parecida a la nuestra (gráficos 1 y 2).

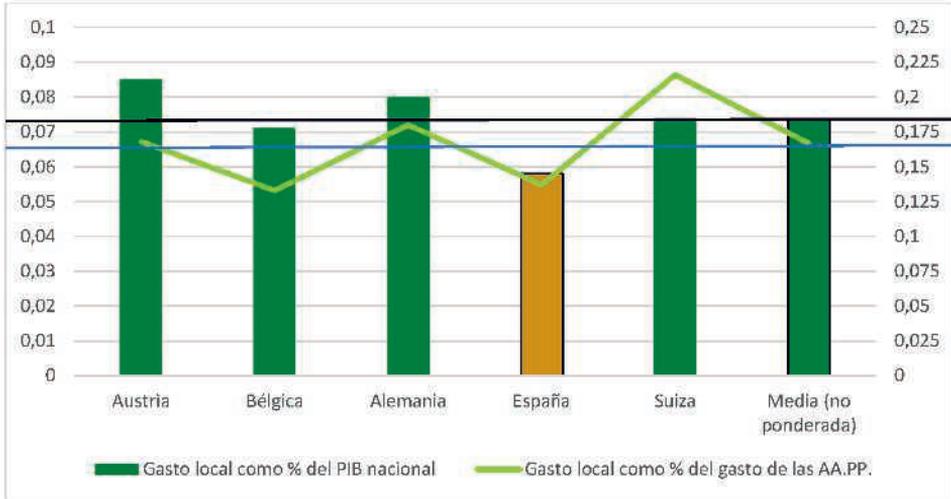
Sin embargo, la característica común a aquellos que tienen un sector público más descentralizado hacia el nivel local de la administración es que en ellos los gobiernos locales desempeñan un papel mucho más significativo en la prestación de los grandes servicios del estado de bienestar, presupuestariamente hablando, como son sanidad, educación y protección social (gráficos 3 y 4), servicios todos ellos cuya gestión en nuestro país está prácticamente monopolizada por las comunidades autónomas, dado el actual reparto competencial, donde el papel de las administraciones locales es poco más que marginal.

Gráfico 1. Gasto Local en Europa



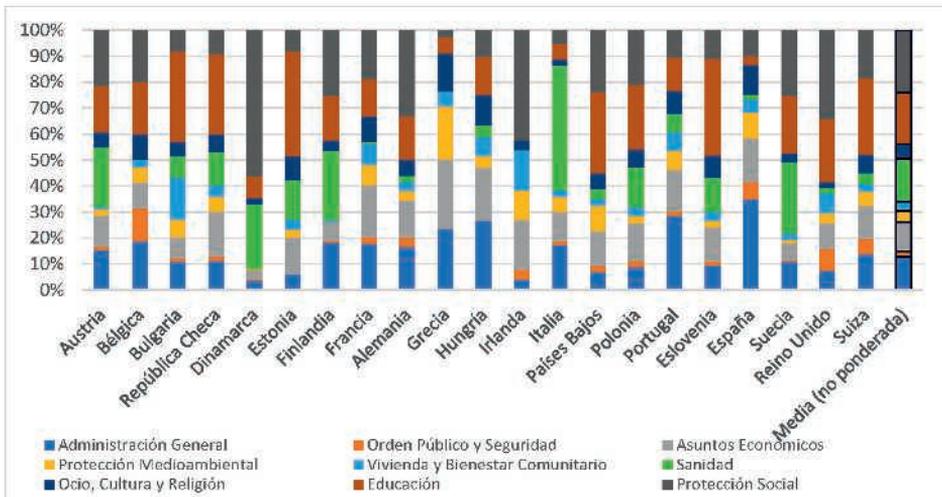
Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 2. Gasto Local en Europa (Países federales)



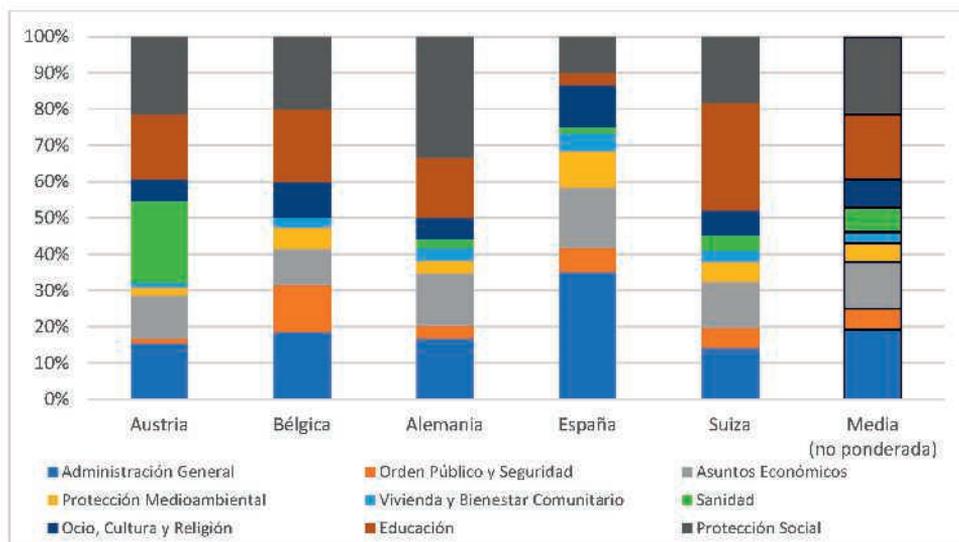
Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 3. Gasto Local en Europa por Funciones



Fuente: EUROSTAT.

Gráfico 4. Gasto Local en Europa por Funciones (Países federales)



Fuente: EUROSTAT.

Con todo, en el momento actual parece impensable una ampliación generalizada de competencias que nos ponga a niveles como los expuestos en los gráficos anteriores, dada la gobernanza presente de los municipios españoles. Sí cabría, sin embargo, una descentralización asimétrica que permitiera avanzar en responsabilidades a aquellos municipios con mayor capacidad de gestión, sobre todo en ámbitos como el de los servicios sociales (o el de la vivienda), que aparecen como el terreno natural de ampliación desde la proximidad.

Concretamente, la gestión de los servicios sociales se presenta cara al futuro próximo como un desafío extraordinario para el conjunto de las administraciones públicas, dados el proceso de generalizado envejecimiento que está sufriendo nuestro país y las expectativas originadas por la ley de dependencia y por ello haré especial hincapié en este asunto.

Sobre el papel, la ley de dependencia supone un hito histórico en el desarrollo de nuestro estado de bienestar, por cuanto viene a reconocer nuevos derechos subjetivos (reclamables ante los tribunales de justicia) a amplios colectivos de personas que se puedan encontrar en condiciones de especial vulnerabilidad. La norma, una de las pocas que gozó en los últimos años de un amplísimo consenso político, pretende sacar de la esfera familiar y de relaciones privadas la atención a las personas dependientes, pasando a «socializarla» tanto por razones de eficiencia como de equidad.

Desde el punto de vista de la eficiencia, los argumentos empleados tienen su origen en la presencia de fallos de mercado tales como las externalidades negativas vinculadas a la vulnerabilidad, las asimetrías en la información en los mercados privados (que pueden generar problemas de selección adversa y riesgo moral) o el carácter de «riesgos sociales» que tendrían las situaciones de dependencia, a medida que afectan cada vez a un mayor número de personas y requieren por tanto un aseguramiento colectivo.

Desde la óptica de la equidad, los argumentos se fundamentan en criterios de justicia distributiva, que inciden en asuntos como la conciliación familiar, la igualdad de oportunidades y la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En todo caso, el desarrollo de la ley de dependencia y, en general la gestión de los servicios sociales plantea en el presente y plantearán, sin duda, en el futuro próximos importantes problemas que deberán ser abordados desde una lógica de colaboración entre las diferentes administraciones, al objeto de combinar las ventajas de la proximidad con los retos de la financiación en contextos de capacidades fiscales fuertemente asimétricas.

¿Cuántos servicios sociales deberían ser provistos? ¿Quién los debería proveer? ¿Quién los debería «producir»? ¿Quién los debería financiar? Esas son algunas de las preguntas clave que desde la Economía cabe hacerse con carácter previo a la asignación de nuevas responsabilidades en esta materia a los gobiernos locales y ninguna de ellas tiene una respuesta única e indiscutible.

La respuesta al asunto del cuánto debe partir de criterios de elección social: se deben proveer tantos servicios como la sociedad esté dispuesta a asumir, siempre siendo conscientes de los peligros de la «generosidad», cosa que a menudo se soslaya. De ahí, la necesidad de evaluar los costes de oportunidad, especialmente cuando las decisiones se adoptan en contextos de marcada escasez de recursos.

El reconocimiento de derechos subjetivos por la vía legal, como se ha hecho con la ley de dependencia, genera razonables expectativas en la población. No obstante, estas expectativas corren el riesgo de ser defraudadas cuando quienes deben satisfacerlas caen en la cuenta de que no han hecho bien los números y carecen de la financiación precisa para cumplir la norma en las mínimas condiciones de calidad requeridas. Así, asuntos como la dilación de los períodos de calificación, la excesiva burocratización de la gestión y, en última instancia, las insuficiencias en las prestaciones dan lugar a frustración y, no pocas veces, contribuyen a la desafección con la gestión política.

Respecto al resto de las preguntas, es preciso distinguir ente quién regula y quién ejecuta, lo que nos lleva una vez más a la política.

Aparentemente, en el caso de la regulación, el principio dominante debería ser el de equidad. En un sistema descentralizado (de federalismo fiscal), la deci-

sión sobre el ámbito de aplicación de los derechos individuales se presenta como cuasiconstitucional. Ello llevaría a la necesidad de una regulación de mínimos de ámbito estatal, que eventualmente pudiera ser complementada por las administraciones territoriales (autonómicas y/o locales). Por el contrario, en lo que respecta a su ejecución, el principio dominante sería la eficiencia, lo que conduciría a utilizar el principio de subsidiaridad como punto de partida, esto es, aplicar la regla de proximidad y considerar la capacidad de gestión, con el establecimiento de una mínima masa crítica que garantice la prestación de los servicios en condiciones de sostenibilidad, lo que vuelve a dar una vez más relevancia a las restricciones institucionales.

¿Comunidades autónomas, diputaciones provinciales, ayuntamientos...? En la práctica la respuesta conlleva definir una cierta casuística vinculada al catálogo de prestaciones, con puntos de atención diferentes a la hora de pasar de las musas al teatro. Asuntos como la prevención, la atención y la inserción requerirán seguramente espacios diferentes de responsabilidad, que tampoco serán accesibles del mismo modo a quienes deban gestionar los servicios en las ciudades y a quienes lo hacen desde el mundo rural. Se necesitará desde luego una selección realista del catálogo de prestaciones y modelos de producción que combinen las redes públicas de prestación de servicios con sistemas de gestión más complejos en los que tenga cabida la colaboración público-privada, incluyendo empresas con ánimo de lucro, ONGs y el variado mundo de los «cuidadores independientes», con la «obligación» de poner a las personas necesitada en el centro del foco. En este asunto, como en casi todos, conviene huir de fundamentalismos, sobre todo en lo que respecta a la dicotomía público privado, pero también en materia de financiación, donde la ponderación de elementos basados en el principio de beneficio (sistemas de copagos) con otros sustentados en el de capacidad de pago (financiación tributaria y transferencias intergubernamentales) se presenta como un elemento insoslayable de decisión política.

Repasado el asunto de las competencias, vamos, para terminar, con el asunto de cómo mejorar la capacidad de gestión.

Aquí aparece de nuevo un conjunto de preguntas recurrentes: ¿Debemos abordar cambios relevantes en el mapa municipal? ¿Fusionamos municipios o revisamos los canales de cooperación?

En materia de planta, la experiencia española en el período constitucional no es demasiado alentadora. De hecho, salvo algunas fusiones recientes de pequeños municipios en Galicia y un intento (frustrado, de momento) de fusión de municipios de tamaño medio en Extremadura (Don Benito y Villanueva de la Serena), la tendencia más habitual ha sido a la desanexión de territorios ampliando, más que reduciendo, el número de municipios.

Por su parte, en lo que respecta a las instituciones voluntarias de colaboración (típicamente mancomunidades de servicios), las experiencias habidas ofrecen

resultados irregulares y, en general, poco satisfactorios, como ya he comentado anteriormente.

¿Fusionamos municipios? Como digo, la economía política de las fusiones en nuestro país no parece que propicien en estos momentos un caldo de cultivo adecuado para explorar esa vía. Tal vez si se hubiera aprovechado el período de crisis financiera que siguió a la caída de Lehman Brothers para realizar reformas administrativas profundas, como se hizo en otras partes de Europa (singularmente, Grecia y Portugal), se hubieran podido afrontar algunas resistencias de base identitaria poco defendibles en términos de racionalidad económica y se hubieran podido dar pasos iniciales en la dirección adecuada. Pasada esa ventana de oportunidad, las condiciones actuales de polarización política hacen más difícil afrontar esa tarea como lo demuestra el (mal) ejemplo extremeño citado.

Con todo, la fusión de municipios no es tampoco, en modo alguno, una panacea. Ciertamente hay argumentos de eficiencia y de equidad e incluso algunas ventajas financieras que podrían alentar un proceso más o menos generalizado de fusiones al objeto de incrementar el tamaño medio de nuestros municipios. Entre los primeros (argumentos de eficiencia) podemos destacar cómo se diluirían los costes fijos necesarios para el despliegue de cualquier servicio y se podría optimizar la gestión de infraestructuras. Además, se conseguiría una mayor base económica para la contratación de personal cualificado encargado de la gestión técnica de los servicios de su competencia, se podrían reducir los costes burocráticos y alcanzar una posición más favorable a la hora de negociar con posibles proveedores, un entorno más atractivo para las empresas y una mayor coherencia en la gestión de los recursos, la planificación económica y la gestión del suelo. Un asunto no menor, aunque tampoco determinante, es que se reducirían los gastos en órganos de gobierno, al minorarse el número de representantes políticos electos, lo que generaría oportunidades alternativas para asignar esos recursos. Con todo ello se mejora la masa crítica para la eventual asunción de nuevas competencias vinculadas a servicios de proximidad (por ejemplo, en el ámbito previamente analizado de los servicios sociales).

En materia de equidad, una eventual fusión permitiría una más justa distribución de los costes de los servicios mediante la unificación de la política tributaria (impuestos, tasas y precios públicos) y la gestión ordenada en el territorio de beneficios fiscales, subvenciones y prestaciones sociales.

Además, con la normativa actual, podrían obtenerse ventajas financieras en un proceso de fusión, en la medida en que la agrupación de habitantes diera lugar a ganancias netas significativas en el volumen de transferencias a recibir por el ayuntamiento resultante y mejoras en el acceso a los mercados financieros.

Frente a este catálogo de ventajas, es preciso también señalar algunas cautelas en relación con asuntos que pudieran operar en sentido contrario. Así, en con-

textos de alta dispersión de la población, una fusión no soluciona los principales problemas, dado que no es posible aprovechar las economías de escala, puede alejar a una parte de los ciudadanos de los centros de decisión, no produce ahorros significativos en órganos de gobierno, puede generar infrarrepresentación de los territorios menos poblados, puede acentuar los problemas vinculados a la brecha digital y puede, en suma, agrandar las inequidades personales mediante la aplicación de soluciones generales a necesidades diferenciadas.

En suma, más allá de las dificultades de índole político institucional y de determinadas resistencias irracionales que pudieran ser combatidas con la información adecuada, mi posición en esta materia es que un proceso ambicioso de fusiones, al objeto de mejorar la capacidad de gestión de los municipios, debería empezar a ensayarse no tanto en los pequeños núcleos de carácter rural, sino en entornos más urbanos donde la proximidad, o incluso contigüidad de los núcleos de población permitan aprovechar la mayoría de las ventajas apuntadas, sin incurrir en sus inconvenientes. El ejemplo de Don Benito y Villanueva de la Serena encajaría como un guante en este planteamiento, al igual que lo harían otros casos en el entorno de ciudades de mayor dimensión, como las comarcas de Avilés y la «ciudad lineal del Nalón» en Asturias, por citar sólo lugares que me resultan territorialmente próximos.

Entre tanto, no cabe otra solución que seguir abundando en las vías de cooperación intermunicipal. En este sentido, más que esperar grandes avances de las instituciones de colaboración voluntaria, en mi opinión, las mejoras deberían pasar por una reforma de calado en las instituciones supramunicipales y, en particular, en lo que respecta a la definición del papel de las diputaciones provinciales.

En este sentido, y mientras no se consensúe, en su caso, una eventual reforma constitucional que permita a cada comunidad autónoma organizar la supramunicipalidad de su territorio conforme a sus necesidades concretas en un entorno más «federalizante», a mi juicio, y así lo proponíamos en el informe de la última Comisión de expertos<sup>(6)</sup> nombrada conjuntamente por el Gobierno de la nación y la FEMP, una reforma institucional que vaya en el buen sentido debería hacer que las diputaciones provinciales limitaran su rango de actuación a servir de apoyo estrictamente a los municipios de menor dimensión (digamos de menos de 20.000 habitantes)<sup>(7)</sup>, proveyéndoles de ayuda material y personal, incluida, en caso necesario, la gestión por sus propios medios de aquellos servicios que no puedan ser prestados a un nivel razonable por esos municipios. Ello debería conllevar también una reforma radical en su modelo de financiación (dotándolas de una corresponsabilidad fiscal inexistente en el momento presente) y en su

---

(6) Véase Comisiones de Expertos (2018).

(7) Se entiende que los mayores de ese rango contarían ya con los medios precisos para operar por sí mismos en todo su ámbito competencial.

gobernanza, aunque este último asunto no fue objeto de análisis en el mencionado informe.

En mi opinión, y en coherencia con las nuevas funciones propuestas para las diputaciones (y, por asimilación, para los consejos y cabildos insulares) sus órganos de gobierno deberían surgir de los resultados de las elecciones locales, tomando en consideración únicamente los que emanen de los municipios afectados, esto es, en nuestro ejemplo, los menores de 20.000 habitantes.

Ciertamente, la propuesta es radical y dudosamente compatible con la gestión del modelo foral vasco, donde las diputaciones juegan un papel mucho más preponderante y que, como decía al principio de este capítulo supone un elemento de discordia importante en el modelo territorial español, pero doctores tiene la Iglesia, y juristas prestigiosos el Estado, para diseñar modelos factibles que operen en el sentido buscado. Quedaría, además, en todo caso, la tarea de asimilar el papel de las comunidades autónomas uniprovinciales, donde, en ausencia de diputación, son los propios órganos de gobierno de la comunidad quienes supuestamente asumen las tareas de apoyo a los municipios que lo precisan, si bien desde las federaciones de municipios se vienen trasladando quejas sistemáticas acerca de la calidad del efectivo cumplimiento de esta norma.

En suma, se avecinan tiempos convulsos en los que confluirán nuevos desafíos relevantes para la gestión pública local con escenarios de inestabilidad política marcados por la fragmentación y la polarización. Afrontar esas tareas conociendo el pasado y las deficiencias del modelo presente va a requerir de importantes reformas institucionales bien pensadas, si de verdad se pretende ejercer el principio de subsidiariedad y gestionar desde la proximidad, ampliando competencias, sí, pero garantizando previamente capacidad de gestión a quien se le asignen las responsabilidades, pues como dice un personaje de Murakami (2018), «La burocracia es terrible. Una vez que toma una decisión, resulta casi imposible cambiarla. En caso de corregir, alguien debe asumir la responsabilidad y nadie quiere hacerlo».

## **Bibliografía**

Bosch, N. y Suárez Pandiello, J. (2008). «Structural Reform in Spain», en Dollery, y Robotti (2008), pp. 217-233.

Bosch, N. y Vilalta, M. (2024). Anuario de Hacienda Local. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona

Comisiones de Expertos (2018). Reforma de la Financiación Territorial: Informes de las Comisiones de Expertos de 2017. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

De Mello, L. (2024). «Comparativa de las finanzas de los gobiernos locales: métricas e indicadores», en Bosch y Vilalta (2004), pp. 59-82.

Dollery, B y L. Robotti (eds.) (2008). *The Theory and Practice of Local Government Reform*, Edward Elgar *Pub.* Northampton MA.

Jiménez, J.P; Muñoz, A.; Podestá, A. y Suárez Pandiello, J. (2024). La asignación de la tributación digital entre niveles de gobierno. Nota Técnica N.º IDB-TN-2916. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

López Castillo, A. y Arroyo Gil, A. (eds) (2022). *Garantías y límites de la autonomía local*, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid.

Murakami, H. (2018). *La muerte del comendador*. Tusquets Editores. Barcelona.

Suárez Pandiello, J. (2022). «Haciendas locales. Entre autonomía y equidad», en López Castillo y Arroyo Gil (2022), pp. 301-330.

# INFORMES DE LA RED LOCALIS

## **I INFORME RED LOCALIS. Organización y financiación de los servicios municipales.**

El primer Informe de Red Localis aborda los desafíos fundamentales a los que se enfrentan las entidades locales como prestadoras de servicios básicos a la ciudadanía, con especial atención a las reformas introducidas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Esta situación requiere una revisión del modelo de prestación de servicios, incluyendo una evaluación de las ventajas y desventajas de la gestión indirecta de servicios, así como el análisis de las tendencias opuestas, como la remunicipalización o la internalización de servicios municipales, como alternativa a los modelos de gestión externos. Además, se aborda el impacto de las nuevas tecnologías en la creación de municipios inteligentes, en el contexto de una sociedad cada vez más interconectada y próxima al nivel de gobierno local. Se exploran las políticas de gobierno abierto y se considera la prestación de nuevos servicios en el marco de las necesidades del S. XXI.

## **II INFORME RED LOCALIS. Presupuestos y financiación local: la hora de la verdad.**

El segundo Informe de Red Localis se enfoca en la exploración de los desafíos de la hacienda local, al mismo tiempo que promueve la generación de propuestas relacionadas con la organización, financiación y control de las entidades locales. Para ello el texto se estructura en tres pilares. El primero resalta la importancia de la implementación de buenas prácticas en la elaboración de presupuestos y el control de las finanzas locales. El segundo se dedica a la financiación local, centrándose en los impuestos locales y las nuevas oportunidades que se abren en el ámbito tributario. El tercero complementa este análisis, manteniendo coherencia con los desafíos no resueltos de la administración local. Se aborda el obsoleto esquema institucional, contrario a cualquier planteamiento estructurante de futuro, que sigue enrocado en la búsqueda incesante de un *tertium genus* capaz de conjugar con eficiencia económica e inteligencia política el ámbito funcional y organizacional.

## **III INFORME RED LOCALIS. Retos de las entidades locales ante la transformación digital de la gestión pública.**

La transición del modelo analógico al digital no solo implica cambios tecnológicos, sino también una reconfiguración institucional y una transformación en la mentalidad, métodos de trabajo y organización de la administración local. La efectividad de la gobernanza se ve potenciada cuando se adoptan enfoques innovadores que promueven la participación, la responsabilidad, la ética, la

transparencia, la sostenibilidad, la eficiencia y la inclusión. Bajo esta perspectiva integral, el Tercer Informe de la Red Localis analiza los desafíos de la transformación digital atendiendo a los retos que enfrenta el personal al servicio de la administración, la base de un comportamiento ético, además de la transparencia, el control, el uso de las redes sociales, la responsabilidad o la excelencia en el trabajo como elementos necesarios, pero no suficientes para lograr una gestión eficiente y sostenible.

#### **IV INFORME RED LOCALIS. Gobernanza multinivel: la normativa reguladora de la administración local desde una perspectiva autonómica.**

Las comunidades autónomas han asumido, en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía, competencias en el ámbito legislativo y la ejecución de la normativa básica del Estado en materia de régimen local. Algunas regiones han dictado leyes generales sobre la administración local en el ejercicio de sus competencias, otras apenas se han preocupado. Se asiste, en todo caso, a una prolija producción legislativa con escasas disposiciones, lo que dibuja un escenario normativo heterogéneo, con leyes autonómicas que rehúyen de una regulación específica para las funciones y la financiación local. El cuarto Informe de la Red Localis aborda la situación de la gobernanza multinivel y la visión de la normativa reguladora de la administración local desde una perspectiva autonómica con el objetivo de dar respuesta a los retos principales que afectan al régimen local, su financiación y organización.

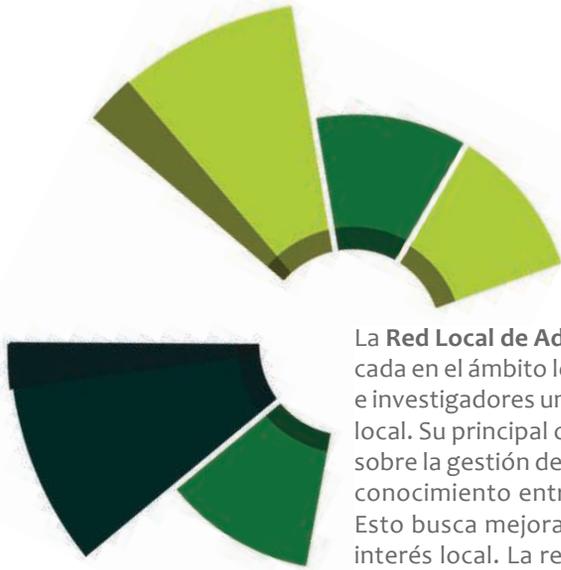
#### **V INFORME RED LOCALIS. Retos y desafíos de los municipios de menor población.**

El panorama municipal en España está compuesto por 8.100 municipios con una gran diversidad en tamaño y población, siendo más del 90% de ellos menores de 5.000 habitantes. Esto plantea desafíos significativos en la gestión de competencias y recursos. A pesar de las dificultades, no se ha impulsado una reducción del número de municipios, manteniendo su rol crucial en la representación democrática y la preservación del patrimonio cultural. La «España vaciada», caracterizada por la despoblación en áreas rurales, se reconoce como un problema y, para enfrentarlo, se propuso un Estatuto Básico de los Municipios de Menor Población. El V Informe de la Red Localis ofrece aportaciones valiosas orientadas a abordar los desafíos demográficos y promover la cohesión territorial, centrándose en la prestación efectiva de servicios, la simplificación administrativa y el apoyo a municipios pequeños.









La **Red Local de Administración Pública**, es una plataforma enfocada en el ámbito local de España, en la que participan profesores e investigadores universitarios, así como profesionales del mundo local. Su principal objetivo es servir como un espacio de reflexión sobre la gestión del municipalismo, facilitando la transferencia de conocimiento entre las universidades y la administración local. Esto busca mejorar el debate público en relación con temas de interés local. La red cuenta con un apartado específico sobre el mundo local gallego y con el apoyo logístico y material del grupo de investigación GEN (Governance, Economics and Nature) de la Universidade de Vigo. Este informe ha sido financiado mediante un convenio de colaboración entre la Consellería de Presidencia, Justicia y Deportes de la Xunta de Galicia y la Universidade de Vigo para el desarrollo de la Cátedra Institucional de Buen Gobierno Local.

