

O mapa competencial tras a reforma:
da autonomía local á racionalización

El mapa competencial tras la reforma: de la autonomía local a la racionalización*

The competence map after the
reform: of the local autonomy
to the rationalization



M^a CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA

Concello de Vigo (Galicia, España)
concepcion.campos@vigo.org

Recibido: 17/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Resumo: *A entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de Racionalización e Sostibilidade Financeira da Administración Local produciu un importante impacto no sistema competencial das entidades locais, con maior incidencia nas competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación. No presente estudo analizaranse as condicións esixibles para o seu desenvolvemento no actual marco normativo e dentro do escenario deseñado polas Comunidades Autónomas.*

Palabras clave: *local, reforma, competencias, financiamento, Comunidades Autónomas.*

Resumen: *La entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad Financiera de la Administración Local ha producido un importante impacto en el sistema competencial de las entidades locales, con mayor incidencia nas competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. En el presente estudio se analizarán las condiciones exigibles para su desarrollo en el actual marco normativo y dentro del escenario diseñado polas Comunidades Autónomas.*

Palabras clave: *local, reforma, competencias, financiación, Comunidades Autónomas.*

Abstract: *The coming into force of Law 27/2013, of the 27th of December, of Rationalization and Financial Sustainability of the Local Administration caused an important impact in the competence system of the local entities, with biggest incidence in the competences different from the own ones and from the ones attributed by delegation. In the present study the requirable conditions will be analyzed for his development in the current normative frame and in the scenario designed by the Autonomous Communities.*

* O presente estudo utiliza como base o Relatorio presentado no “V Congreso Internacional en Gobierno, Administración e Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG”, co título “O exercicio de competencias improprias polas Entidades Locais. Todo segue igual?” e que é a orixe para a redacción do presente traballo, que se completou co debuxo de todos os ámbitos competenciais derivados da LRSAL, significativamente respecto ás transferencias das CCAA e as Deputacións Provinciais, e o impacto da nova regulación na autonomía local.

Key words: *local, reform, competence, financing, Autonomous Communities.*

Índice: 1 *Introdución: da autonomía local á racionalización. 1.1 Configuración constitucional das EELL como entidades dotadas de autonomía. 1.2 Plasmación legal do réxime local: unha misión bifronte con impacto no sistema competencial. 2 Unha nova categoría: competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación. 2.1 O novo mapa competencial: unha visión das competencias propias e das competencias delegadas. 2.1.1 A disxuntiva interpretativa das competencias propias: solución de mínimos ou de máximos. 2.1.2 As competencias delegadas: garantía de financiamento vs control de oportunidade. 2.2 Competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación: principais vectores na súa regulación. 2.2.1 Xustificación do exercicio de competencias impropias: Duplicidade e sustentabilidade económico-financieira. 2.2.2 O dies ad quo das competencias distintas das propias e das delegadas e o ausente réxime transitorio. 2.2.3 A adaptación dos convenios, acordos e instrumentos de financiamento. 3 O papel das Comunidades Autónomas e provincias no deseño do réxime competencial local. 3.1 A transferencia de competencias ás Comunidades Autónomas: unha incógnita por resolver. 3.1.1 Asunción de competencias relativas á educación. 3.1.2 Asunción de competencias relativas á saúde. 3.1.3 Asunción de competencias relativas a servizos sociais. 3.1.4 Asunción de competencias relativas aos servizos de inspección sanitaria. 3.2 O fortalecemento institucional das Deputacións na LRSAL. A diversidade nas súas competencias. 3.2.1 As competencias de coordinación e as economías de escala. 3.2.2 Ampliación das competencias propias. 3.2.3 Competencias instrumentais. 3.2.4 Custo efectivo dos servizos e a súa relación coa intervención provincial. 4 A resistencia autonómica á reforma como vía de solución. 4.1 Leis autonómicas e outras fórmulas de desenvolvemento da modificación da normativa básica estatal. 4.2 Regulacións autonómicas interpretativas da reforma: innovando o sistema normativo. 4.2.1 Leis e Decretos-Leis autonómicos. 4.2.2 Solucións metaxurídicas: as Circulares. 5 Punto e seguido: Diagnóstico inicial da racionalización. 6 Bibliografía. 7 Outros documentos referenciados*

1 Introducción: da autonomía local á racionalización

O presente traballo pretende expoñer as principais liñas do debate arredor do novo sistema de competencias deseñado pola Lei, de 27 de decembro, de Racionalización e Sustentabilidade Financeira da Administración Local (LRSAL). Partindo da intrínseca relación existente entre autonomía local e o núcleo de competencias atribuídas ás Entidades Locais (EELL) podemos entender as resistencias que xurdiron desde o primeiro momento ao entón anteproxecto de reforma. Como se analizará esta conexión foi posta de manifesto tempranamente polo Tribunal Constitucional tendo como resultado a construción da garantía institucional da autonomía local, na súa concepción tradicional como técnica de protección de certas institucións¹, cuxa esencia se vería afectada pola lei a través dunha restrición material, que non formal, do seu núcleo competencial.

A articulación do novo sistema competencial xirará fundamentalmente arredor de tres eixes: a delimitación das competencias propias fronte ás competencias distintas das propias e das exercidas por delegación; as competencias delegadas e as que son obxecto de transferencia ás Comunidades Autónomas (CCAA), para pechar co fortalecemento institucional das Deputacións Provinciais. A sistemática empregada para motivar a reforma local, vinculándoa directamente a unha situación conxuntural de crise económica e ao cumprimento dos obxectivos de déficit orzamentario², afasta de facto a posibilidade

1 Schmitt, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial. 2011.

2 Aínda que debemos lembrar que as Corporacións Locais no seu conxunto acabaron o ano 2012 cun déficit de 2.148 millóns de euros, o 0,20% do PIB, o que supón unha mellora de 0,10 puntos porcentuais respecto ao obxectivo do 0,30% do PIB. A comparación entre os tres niveis administrativos amosa, dentro da evolución positiva xeral, un resultado máis que favorable para a Administración máis próxima ao cidadán. Mentres que o Estado rematou o ano cun déficit do 3,83% sobre o PIB e as Comunidades Autónomas co 1,73%, as Entidades Locais quedaban co 0,20% mencionado antes. Así, o conxunto das Administracións pechou o pasado exercicio cun déficit de 70.822 millóns, o que representa o 6,74% do PIB. Fte. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

de dar cumprimento aos obxectivos tradicionalmente formulados arredor das demandas históricas das EELL³.

Desde esa óptica abordarase a asimétrica recepción polas CCAA do novo escenario local, fortemente condicionado pola prohibición, con carácter xeral, de exercicio das competencias distintas das propias e as delegadas, e o establecemento dun procedemento excepcional no artigo 7.4 da LRBR para lexitimar a súa continuidade, problemas estruturais da reforma aos que a normativa autonómica pretende dar resposta.

1.1 Configuración constitucional das EELL como entidades dotadas de autonomía

A nosa Constitución dedica o seu Título VIII á “Organización Territorial do Estado”, no cal as EELL ante o esforzo na construción do Estado autonómico, non adquiren gran protagonismo, limitándose a súa configuración ao disposto no artigo 137 e no seu Capítulo II, con tan só tres preceptos. Tras recoller o citado precepto a autonomía para a xestión dos seus intereses das entidades que integran a organización territorial do Estado, o artigo 140 garante especificamente a autonomía municipal, co significado e alcance que a posterior xurisprudencia constitucional foi conformando.

A protección que ás EELL outorga a Constitución a través da coñecida como garantía institucional da autonomía local forma parte dos tradicionais debates arredor da configuración do réxime local, garantía institucional que, porén *“non asegura un contido concreto ou un ámbito competencial determinado e fixado dunha vez por todas, senón a preservación dunha institución en termos recoñecibles para a imaxe que da mesma ten a conciencia social de cada tempo e lugar”*, tal e como sinala tempranamente o Tribunal Constitucional (TC) na súa sentenza 32/1981.

Serán, entre outras, as sentenzas do TC 32/1981, 27/1987, 214/1989, as que inicialmente contribúan a delimitar a configuración das EELL no noso modelo de estado constitucional e en base ao reparto de competencias, correxen nos artigos 148 e 149, e a interpretación da competencia estatal ex artigo 149.1.18º en relación co réxime xurídico das administracións públicas, as que determinen tamén a configuración institucional da autonomía local⁴.

Así, tras fixar a competencia estatal para o establecemento das bases do réxime local, incluíndo os principios ou criterios básicos en materia de competencia dos EELL, corresponderá ás CCAA, que estatutariamente así o asumiran, a competencia para o desenvolvemento e execución das bases. Todo iso sen prexuízo do recurso a outros títulos competenciais recollidos nos citados preceptos. Se ben tras esta primeira xurisprudencia constitucional debemos revisar a devandita configuración á luz dos coñecidos como Estatutos de nova xeración, que proceden á denominada “interiorización” do réxime local e especialmente da

3 Así o afirmaron, entre outros, Embid Irujo, A. “Crisis económica y reforma local”, en Cosculluela Montaner, L., Medina Alcoz, L. *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*. Navarra Civitas, 2012. Font i Llovet, T. e Galán Galán, A. “Gobierno Local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?”. *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

4 Sánchez Morón, Miguel. “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, en Muñoz Machado, S. *Tratado de Derecho Municipal*, vol.1, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.



sentenza 31/2010⁵, na que tras manter a constitucionalidade da devandita interiorización se matiza que será sempre que se produza dentro do respecto á lexislación básica estatal⁶.

A ratificación, en 1988, polo Reino de España da Carta Europea, de 15 de outubro de 1985, da Autonomía Local, representou un paso máis na configuración do noso réxime local⁷, por canto recolle a concreción da autonomía local a través do dereito e a capacidade efectiva das Entidades locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos, no marco da Lei, baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habitantes (artigo 3.1) ao tempo que lles atribúe dentro do ámbito da Lei, liberdade plena para exercer a súa iniciativa en toda materia que non estea excluída da súa competencia ou atribuída a outra autoridade (artigo 4.2).

En canto á conformación da administración local a nosa Constitución no seu artigo 137.1, garante a existencia de municipios e provincias, non así a doutras EELL, xa que se ben no seu artigo 141.3 recolle a posibilidade de creación de agrupacións de municipios diferentes da provincia, estes non gozan da protección da garantía institucional da autonomía local. Respecto á devandita distinción entre unhas e outras, xa fixada en sentenza 214/1989, é reiterada pola sentenza TC 31/2010. En canto ás illas, a STC 132/2012, de xuño, reafirma expresamente a garantía constitucional das illas.

Resulta necesario poñer de relevo como malia a devandita configuración como entidades dotadas de autonomía constitucionalmente garantida, as EELL presentan unha casuística completamente allea ao que sucede cos outros dous niveis da organización territorial, estatal e autonómica, e é unha certa percepción, tanto lexislativa como socialmente, de que nos atopamos unicamente ante unha instancia de administración e non dun goberno democrático e lexítimo a través do cal exercer as funcións de dirección da política municipal inherentes ao mesmo, que constitúe o primeiro chanzo da administración e que en aplicación dos principios de proximidade e subsidiariedade se erixen na administración que maior presión social recibe para dar resposta ás demandas existentes.

1.2 Plasmación legal do réxime local: unha misión bifronte con pacto no sistema competencial

Coa aprobación da LRBRL dotábase ás EELL dun marco básico uniforme para o conxunto do Estado, sen prexuízo das competencias asumidas estatutariamente. Norma que, segundo a interpretación inicialmente dada polo TC se integraba no bloque de constitucionalidade das normas, en sentenza 27/1987 situando á norma nunha pretensión de superioridade ordinal⁸. Deste xeito pretendíase cumprir unha función constitucional: integrar o bloque de

5 Sentenza 31/2010, de 28 de xuño de 2010 (BOE núm. 172, de 16 de xullo de 2010), ditada en recurso de inconstitucionalidade contra a Lei Orgánica 6/2006, de 19 de xullo, de reforma do Estatuto de Autonomía de Cataluña.

6 Jiménez Asensio, R. "Informe sobre la reforma local: ¿Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?". 2013.

7 Parejo Alfonso, L. "La autonomía local en la Constitución española" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.

8 Sosa Wagner, F. "Los principios del régimen local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.

constitucionalidade⁹ e condicionar ao lexislador sectorial, mais tendo en conta que a propia LRBR ten natureza ordinaria, os seus efectos neste sentido foron escasos.

Porén, a LRBR non esgota a definición do modelo de administración local, no devandito sentido o TC en sentenza 32/1981 establecía que *“a fixación destas condicións básicas non pode implicar en caso ningún o establecemento dun réxime uniforme para todas as entidades locais de todo o Estado, senón que debe permitir opcións diversas, xa que a potestade normativa das Comunidades Autónomas non é nestes supostos de carácter regulamentario”*. Tanto polo consabido carácter bifronte das EELL, como polo feito de que a súa regulación se encomende a unha norma de carácter básico, mais ordinaria, a complexa situación non contribúe a un escenario normativo estable, pois é común observar como normas sectoriais modifican substancialmente o réxime competencial e a lista de servizos mínimos municipais, de tal modo que se incide directamente nos servizos municipais e na forma e prestación dos mesmos, con clara incidencia económica.

Precisamente a distribución constitucional de competencias en materia de réxime local foi obxecto de pronunciamento polo Tribunal Constitucional na súa sentenza 84/1982, confirmando así a sentenza 32/1981, ao cimentar unha liña xurisprudencial que serviu de soporte ao desenvolvemento do nivel de goberno e administración local, afirmando o carácter bifronte das EELL, como resultado da súa definición sobre a base da concorrencia da actividade normativa do Estado e das CCAA e sen prexuízo do seu carácter básico recoñecible con independencia do territorio autonómico. A súa articulación prodúcese basicamente a partir do título competencial do artigo 149.1.18 CE, en relación coas bases do réxime xurídico das administracións públicas, sen prexuízo da existencia doutros títulos que acompañan ao citado, como son o réxime estatutario dos funcionarios públicos, eleccións locais, o recorrente de bases e coordinación da planificación xeral da actividade económica e sobre a Facenda Xeral entre outros¹⁰. A súa asunción polas CCAA producírase a través dos respectivos Estatutos de Autonomía, cobrando maior relevancia a partir dos denominados Estatutos de nova xeración e a súa interiorización das competencias en materia de réxime local¹¹.

En relación coas críticas que se realizan ao modelo da LRSAL pola subtracción de competencias aos municipios¹², temos que lembrar que o modelo establecido na LRBR non é intocable, pero si debe ser obxecto de máximo respecto na súa modificación en relación coa garantía institucional da autonomía local. Así estableceuse polo TC na súa sentenza 32/1981 *“o lexislador pode diminuír ou acrecentar as competencias hoxe existentes, pero non eliminalas por enteiro, e, o que é máis, o debilitamento do seu contido só pode facerse con razón suficiente e nunca en dano do principio de autonomía, que é un dos principios estruturais básicos da nosa Constitución”*. Na devandita liña podemos establecer un paralelismo co sucedido en Alemaña coas reformas iniciadas desde os Lander e a sentenza do Tribunal Constitucional que anulou a división proposta pola Lei de Modernización da Administración do Land de Mecklemburgo-Pomerania, de 23 de maio de 2006, que dispón que ante calquera reforma territorial é necesario ponderar todas as alternativas posibles que

9 García Roca, J. “El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad”, *Revista de Administración Local y Autonómica*, núm. 282, 2000.

10 Sánchez Morón, M. op cit.

11 Jiménez Asensio, R. op cit.

12 Velasco Caballero, F. “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Anuario de Derecho Local*, 6. IDLUM. páxs. 2012.

sexan menos gravosas para a autonomía local e fai primar a dimensión democrática sobre consideracións de eficacia ou racionalización administrativas¹³.

A regulación do réxime local, cunha competencia compartida entre Estado e CCAA, articulada a través dunha lei de bases, norma de rango ordinaria, mais que integra o bloque de constitucionalidade e a complexa distribución de competencias de carácter sectorial, ao que hai que engadir a consabida autonomía local, resulta significativa da situación existente e como esa configuración incide directamente nun dos principais problemas diagnosticado ás EELL, como son as coñecidas como competencias impropias e a duplicidade na prestación de servizos.

Como mostra da percepción doutrinal sobre a incidencia da LRSAL na autonomía local afirmouse que *“a nova lei reflicte un entendemento pouco ambicioso da autonomía local”*, pouco conciliable coa concepción que da mesma imperara no noso sistema. Chegouse a falar de *“xibarización”* da acción dos entes locais a través das seguintes liñas¹⁴:

- Limitacións competenciais na nova listaxe do artigo 25 LRBRL.
- Eliminación das competencias complementarias.
- Regulación moi limitativa das competencias *“impropias”*.
- Marco global máis limitado para o exercicio de competencias municipais que provinciais.
- Degradación da autonomía local a través dos mecanismos de delegación.

2 Unha nova categoría: competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación

A entrada en vigor da LRSAL supuxo un punto de inflexión no exercicio polos municipios das coñecidas tradicionalmente como competencias impropias, agora baixo a denominación de competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación, positivizando a terminoloxía proposta polo Consello de Estado no seu Ditame 567/2013, emitido ao Anteproxecto da Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración Local. Realizando un bocexo da modificación do réxime competencial podemos sintetizalo nas seguintes liñas¹⁵

- Modificación da cláusula xeral de atribución competencial recollida no artigo 25.1 LRBRL.
- Supresión de determinadas competencias no artigo 25.2 LRBRL.

13 Ortega Álvarez, L. “Las competencias propias de las Corporaciones Locales” en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

14 Boix Palop, A. “Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sustentabilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. REALA núm. 2, xullo-diciembre 2014.

15 Velasco Caballero, F. d. “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sustentabilidad de la Administración Local” na *Reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

- Supresión das competencias complementarias coa eliminación do artigo 28 LRBRL.
- Nova configuración das novas competencias delegadas no artigo 27 LRBRL.
- Ampliación das competencias provinciais nos artigos 26, 36 e 11 LRBRL.

Tal e como se recolle na Exposición de Motivos da LRSAL a reforma local pivota sobre tres eixes: clarificación das competencias municipais para evitar duplicidades coas competencias doutras Administracións, racionalización da estrutura organizativa da Administración local de acordo cos principios de eficiencia, estabilidade e sostenibilidade financeira, e garantía dun control financeiro e orzamentario máis rigoroso. De entre eles adquire especial relevancia o tema competencial, erixido en leitmotiv da reforma co lema de “unha administración, unha competencia” que nunha interpretación hermenéutica do réxime xurídico aplicable ás EELL atravesa transversalmente a aplicación dos preceptos reguladores das competencias locais (artigos 2, 7, 25, 26, 27) sen prexuízo dos atributivos de competencias á entidade provincial.

Non faltan aquelas visións críticas que, fronte aos que censuran a reforma por limitar a autonomía local, no lado oposto, consideran tímida a reforma efectuada ao entender como ínfimo o retoque efectuado na cláusula xeral do artigo 25.1 LRBRL, ao tempo que afirman que a lei contradi a súa propia esencia ao permitir a continuidade no exercicio de competencias impropias, considerando insuficientes as medidas adoptadas para frear os tradicionais problemas de financiamento locais, e mesmo amparar novas situacións de endebedamento¹⁶.

2.1 O novo mapa competencial: unha visión das competencias propias e das competencias delegadas

A complexidade da cuestión a abordar vén avalada non só pola gran cantidade de estudos doutrinais que se dedicaron a afondar no novo réxime competencial, senón mesmo pola vontade expresada por distintas administracións e entidades de ofrecer ferramentas que posibiliten a súa correcta execución. A título meramente enunciativo pódense sinalar a “Nota explicativa da reforma local” ditada polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, os informes emitidos por distintas CCAA con carácter previo á aprobación doutros instrumentos, as distintas e numerosas Circulares ditadas desde a FEMP (entre outras, sobre as competencias e funcións de coordinación das Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes, prazos e transitoriedade para a entrada en vigor e aplicación das medidas contidas na LRSAL, novas esixencias de informe ou autorización aparecidas en virtude da LRSAL)¹⁷, Guía práctica sobre a Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local da Fundación Democracia e Goberno Local, etc.

16 Santamaría Pastor, A. “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge” na *Reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

17 Ás que se pode engadir, dentro do esforzo realizado pola FEMP, na súa labor de apoio e asesoramento ás EELL á execución das prescricións da reforma, as relativas a competencias municipais en materia de cooperación ao desenvolvemento, de ensinanzas artísticas, sobre mercados de abastos, relativas ao fomento do emprego, sobre a vixilancia e limpeza de praias, en materia de servizos sociais tras a entrada en vigor da LRSAL, en relación coas Oficinas de Información ao Consumidor.

A nova regulación do tema competencial ten o seu punto de arranque na modificación experimentada polo artigo 2 LRRL, atributivo dun mandato ao lexislador ordinario, tanto estatal como autonómico, para garantir a participación das EELL na xestión dos seus asuntos¹⁸ e, en consecuencia, eixe vertebrador da relación autonomía local/competencias, ao introducir na garantía institucional daquela novos criterios baseados na filosofía da reforma como son eficacia e eficiencia, así como a suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira. Se ben a devandita reforma non debería ser necesaria, xa que os primeiros xa veñen dados pola propia configuración constitucional das administracións públicas no seu artigo 103.1 da Constitución (CE), en tanto que a suxeición da administración local ao principio de legalidade atopa o seu fundamento no artigo 9 CE.

2.1.1 A disxuntiva interpretativa das competencias propias: solución de mínimos ou de máximos

O núcleo das competencias propias dos municipios aparece recollido no artigo 25 LRRL, cuxo contido actual é obxecto de interpretacións discrepantes, en particular no referente ao seu apartado 2, e á consideración da listaxe que contén como pechada ou aberta, é dicir, se cabe a posibilidade de que o lexislador sectorial, estatal ou autonómico leve a cabo unha ampliación das devanditas materias. Na regulación actual pódense distinguir polo tanto, dous puntos de inflexión, por unha parte, a cláusula xeral de atribución¹⁹ e pola outra a listaxe competencial.

a) Cláusula xeral de atribución ou apoderamento

Signala esta cláusula xeral que o municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover (*toda clase de*) actividades e prestar (*cantos*) os servizos públicos que contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal nos termos previstos neste artigo. Esta última previsión xunto coas matizacións terminolóxicas (suprimindo o texto en cursiva) cobra importancia no contexto da problemática posta de manifesto²⁰, pois se ben a LRRL se integra no bloque da constitucionalidade, a limitación que a devandita expresión pode significar acadaría mesmo aos propios Estatutos de Autonomía, con maior intensidade no caso dos coñecidos como Estatutos de nova xeración nos que se procedeu á interiorización do réxime local.

b) Listaxe de competencias propias

Respecto ao seu contido material simplemente apuntar que as modificacións sufridas na devandita listaxe non foron de gran transcendencia, agás no relativo ás previstas para a súa transferencia en materia de servizos sociais, educación e saúde²¹. A redacción do apartado 2 é, sen dúbida, a que xerou unha maior diversidade esaxética arredor do seu alcance e

18 Ortega Álvarez, L. Op cit.

19 A ratificación polo Estado español da Carta Europea de Administración Local imprime maior valor á capacidade dos municipios en relación coa xestión dos intereses locais entendidos como un conxunto e non como unha lista exhaustiva de materias.

20 Arenilla Sanz, M. "El nuevo sistema de competencias locales" na *Reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

21 Que son obxecto de tratamento diferenciado na Disposición Adicional Décimo quinta, Transitorias Primeira e Segunda, sobre educación, saúde e servizos sociais respectivamente.

significado, tanto pola doutrina, como pola propia administración da que dimana a norma e o Consello de Estado.

Entrando xa no fondo da disquisición formulada, é unha simple expresión “en todo caso” a orixe da controversia interpretativa que se pode subsumir nunha única pregunta atopámonos ante unha listaxe aberta ou pechada de competencias locais? É dicir, a listaxe contida no devandito precepto constitúe un solo de mínimos que haberá de garantirse ás EELL ou un teito competencial que, en caso ningún, vía normativa estatal ou autonómica, poderá ser obxecto de ampliación.

A primeira interpretación foi rapidamente posta en dúbida, en canto a devandita liña supuña circunscribir o exercicio de competencias municipais propias á listaxe de materias recollida no artigo 25.2 LRBRL, a modo de “*numerus clausus*”. Sen prexuízo de consideracións de carácter operativo, dous argumentos de orde constitucional opóñense frontalmente á devandita interpretación. Por unha banda, a limitación que suporía para o despregamento da autonomía local e a súa garantía institucional posto que unha restrición desta natureza, petrificando as competencias locais reduciría a garantía institucional da autonomía local e pola outra parte, polo ataque que ás competencias constitucionalmente atribuídas resultaría da devandita lectura. A interpretación proposta implicaría que as CCAA non poderían, no marco constitucional de distribución de competencias, proceder á súa atribución ás EELL á marxe da listaxe, quedando limitadas ao desenvolvemento das materias enunciadas no artigo 25.2 LRBRL, nunha sorte de recentralización competencial²².

A propia regulación contida na mesma parece contradicir a devandita interpretación nos seus apartados 3, 4 e 5, destinados a establecer as condicións e requisitos necesarios para que se produza unha nova atribución de competencias, con especial incidencia nun dos déficits detectados na normativa anterior, como é a garantía de financiamento, aínda que a desaparición do apartado 6, no que se prevía expresamente a atribución de competencias aos municipios polas CCAA foi empregado como argumento contrario.

Polo tanto, resultaría necesario propugnar unha interpretación de lista aberta, proposta que se fundamenta tamén na propia lectura do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, cando afirma “*Sen prexuízo do que poidan prever as leis sectoriais estatais e autonómicas, o apartado 2 do artigo 25.2 LRBRL, recolle as materias sobre as que se poden exercer competencias propias que poden desenvolver os municipios.*” De tal modo que nos atopariamos ante un mínimo que pode ser ampliado pola lexislación sectorial, tanto estatal como autonómica, chegando a afirmarse que carece de relevancia competencial directa²³.

Non o interpreta así o Consello de Estado no seu Ditame 338/2014²⁴, que, nun novo xiro de rosca a esta tensión competencial, considera que nos atopamos ante un sistema de *numerus clausus*, ao afirmar a imposibilidade de que o lexislador sectorial autonómico poida asignar aos municipios competencias propias noutras materias, conclusión que, ademais,

22 Villar Rojas, F.J. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 46. 2014.

23 Velasco Caballero, F. “El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 48. 2014.

24 Emitido con ocasión da solicitude presentada ao abeiro do disposto no artigo 48 LRBRL e artigo 75.ter.3 da Lei Orgánica 2/1979, de 3 de outubro, do Tribunal Constitucional (LOTC) para a súa emisión con carácter previo á formalización de conflito en defensa da autonomía local fronte á LRSAL.

considera conforme coa autonomía local. Porén, a interpretación hermenéutica do precepto permitiríanos concluir a existencia dunha listaxe aberta en atención ás imbricacións que da mesma se derivan, pois malia a autorizada doutrina que representa o órgano consultivo, non podemos obviar que a interpretación do devandito inciso, dada a súa proxección en relevantes cuestións constitucionais deberá remitirse ao pronunciamento que, no seu día, realice o Tribunal Constitucional.

A redacción do artigo sinalando que os municipios exercerán “en todo caso” as competencias sinaladas, permite defender e avalar a devandita postura, enmarcándoa na relación normativa entre lexislación básica e estatutos de autonomía, pois a redución da listaxe na normativa básica pode provocar a imposibilidade de que as CCAA atribúan competencias ás súas EELL fóra da listaxe, baleirando de contido o ámbito autonómico²⁵. Distinta lectura é aquela que postula a consideración de que atopándonos ante unha listaxe pechada, se ben se excluírían da devandita limitación aquelas CCAA cuxos Estatutos de Autonomía previran a atribución de competencias propias aos municipios²⁶.

2.1.2 As competencias delegadas: garantía de financiamento vs control de oportunidade

Xunto coas competencias propias, a Lei articula un completo sistema de delegación de competencias do Estado e as CCAA nos municipios²⁷. O recurso a este mecanismo esixe que mediante o mesmo se produza unha mellora na eficiencia da xestión pública, así como unha contribución na eliminación de duplicidades administrativas e que sexa acorde coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira, debendo prever técnicas de dirección e control de oportunidade e eficiencia.

Establécense unha serie de requisitos en orde á determinación do alcance, contido, condicións e duración desta, que non poderá ser inferior a cinco anos, así como o control de eficiencia que se reserva a Administración delegante e os medios persoais, materiais e económicos, que esta asigne sen que poida supoñer un maior gasto das Administracións Públicas. A delegación deberá acompañarse dunha memoria económica onde se xustifiquen os principios a que se refire o parágrafo segundo deste apartado e se valore o impacto no gasto das Administracións Públicas afectadas sen que, en caso ningún, poida levar consigo un maior gasto das mesmas.

Resulta ilustrativa a referencia no artigo 27 LRBRL a unha serie de determinadas materias na listaxe, de carácter meramente enunciativo que non limitativo, respecto ás cales os municipios viñan exercendo competencias ao abeiro do título de competencias complementarias recollidas no derogado artigo 28 LRBRL²⁸, ilustrando a contradición en virtude da cal se retiran do ámbito local determinadas competencias, prevendo ao tempo o seu retorno vía delegación.

25 Zafra Víctor, M. “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013”. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

26 Flores Domínguez, L.E. “Las competencias municipales en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”. *Diario del derecho municipal*, Iustel. 2014.

27 A redacción inicial previa só aqueles cunha poboación inferior a 20.000 habitantes, pero foi ampliada ao conxunto de todos os municipios.

28 Como sucede coas relativas á muller, educación... etc, que se recollen agora como competencias delegables en materia de promoción da igualdade de oportunidades e a prevención da violencia contra a muller, creación, mantemento e xestión das escolas infantís de educación de titularidade pública de primeiro ciclo de educación infantil.

Podemos concluir, polo tanto, que para o lexislador estatal o exercicio de competencias en réxime de delegación perfilase como a saída ás dificultades que se derivan da aplicación do novo esquema competencial, nun intento de cubrir as lagoas creadas pola eliminación das competencias impropias e complementarias²⁹. Así se apuntou xa polos responsables ministeriais durante a tramitación parlamentaria, pero resulta evidente que non é o mesmo exercer competencias propias coas potestades municipais plenas e con autonomía para o seu desenvolvemento que no marco dunha delegación suxeita a un estrito procedemento de control, descoñecendo os termos en que esta se vai producir, resultando clara a posición de subordinación das EELL. Como maior obxección á nova configuración legal da técnica da delegación, a evidente suxeición a control de oportunidade e mingua da autonomía local, malia que a efectividade da delegación requirirá a súa aceptación polo Municipio interesado. Como elemento favorable, a necesidade de que a delegación vaia acompañada en todo caso do correspondente financiamento, para evitar repetir erros pasados.

2.2 Competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación: principais vectores na súa regulación

O sistema das competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación gravita sobre dous conceptos fundamentais para posibilitar o seu exercicio: inexistencia de duplicidades e sostenibilidade financeira. Así, o artigo 7.4 LRBRL dispón que o exercicio desta clase de competencias queda limitada a aqueles supostos nos cales non se poña en risco a sostenibilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, de acordo cos requirimentos da lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración Pública.

Como elemento de garantía fronte os devanditos riscos esíxese a obtención dos informes previos da Administración competente por razón de materia, no que se sinala a inexistencia de duplicidades, e da Administración que teña atribuída a tutela financeira, sobre a sostenibilidade financeira das novas competencias, informes ambos os dous de carácter preceptivo e vinculante.

2.2.1 Xustificación do exercicio de competencias impropias: duplicidade e sostenibilidade económico-financiera

A esencia da reforma neste punto vén dada a rotunda prohibición de exercicio das competencias impropias, se ben pola outra banda se abre unha limitada vía, suxeitando o devandito exercicio a unha serie de requisitos: inexistencia de duplicidades e sostenibilidade económico-financiera.

A delimitación da concorrencia dos devanditos requisitos fai xurdir un problema que se presenta de difícil solución, como é a determinación da existencia de duplicidades, non en si mesma considerada desde un punto de vista obxectivo, senón desde a perspectiva da

29 Velasco Caballero, F. a. "Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias". *Boletín Instituto Derecho Local*. 2014.

ausencia dunha definición legal do devandito termo³⁰, que habilita ás CCAA a entender cun alto grao de discrecionalidade cando se dá a devandita circunstancia e que foi obxecto de diversas iniciativas tanto estatais como autonómicas para a súa concreción³¹. A realidade ofrécenos unha visión ben distinta, como é a de que en poucos supostos nos atoparemos ante esta concorrencia duplicada da acción doutra administración coa local, considerada como execución simultánea por varias administracións dun mesmo servizo, nun mesmo ámbito territorial e cos mesmos destinatarios³² e, en todo caso, a existencia destas duplicidades, derivaría non de condicionamentos de carácter xurídico, senón que serían a manifestación de realidades políticas, de orde administrativa e/ou financeira, e non de realidades xurídicas³³.

Respecto ao requisito de non poñer en risco a sustentabilidade económico-financiera do conxunto da facenda local, simplemente lembrar que, sen necesidade de dotes adiviñatorias, xa durante a tramitación da reforma se puxo de relevo como as cifras do déficit e do endebedamento das EELL non eran precisamente o detonante da preocupante situación financeira do Estado español ante as autoridades de Bruxelas, predicións que foron confirmadas polos datos ofrecidos tanto polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas como polo Banco de España³⁴. É dicir, a limitada autonomía das EELL convérteas unha vez máis en vítimas propiciatorias da regulación do estado sen o aval dos datos que xustifiquen as medidas adoptadas, ao que habería que engadir a deficiente técnica prevista para dar cumprimento a este parámetro e que xa fora advertida polo Consello de Estado ao contemplar a súa esixibilidade ex ante.

Tal e como se exporá, as diferentes iniciativas autonómicas intentaron ofrecer unha solución á problemática derivada da aplicación deste precepto, establecendo as condicións baixo as cales se entenderá que se produce a concorrencia destes requisitos, determinando nalgúns casos a fórmula a través da cal se concluirá a existencia de duplicidade e o modo de acreditar a sustentabilidade financeira e estabilidade orzamentaria, así como o procedemento, competencia e prazos correspondentes.

2.2.2 O dies ad quo das competencias distintas das propias e das delegadas e o ausente réxime transitorio

Un dos maiores obstáculos detectados na posta en marcha do novo sistema competencial e, en especial, en relación coas competencias distintas das propias e delegadas, vén dado

30 Sinala o Consello de Estado que "non existirá duplicidade, de acordo coa LRSAL, cando as EELL desenvolvan, como xa dicía o derogado artigo 28 LRBRRL, actividades complementarias doutras levadas a cabo por Administracións distintas". Esta cuestión foi analizada por Jiménez Asensio, R. en "Competencias "municipales distintas de las propias": algunhas pautas interpretativas ante un problema complexo", pon de relevo como nin na LRSAL nin en calquera outro texto normativo se establece cal é o alcance desta expresión, apuntando á confusión de "duplicidade" cunha actuación municipal (ou de calquera entidade local) extramuros de calquera título xurídico habilitante. *Diario do Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

31 Galán Galán, A. "La reordenación de competencias locales: duplicidad de administraciones y competencias impropias", Fundación Democracia y Gobierno Local. 2012.

32 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.

33 Velasco Caballero, F. "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 5. 2011.

34 As EELL foron as únicas que cumpriron cos obxectivos de déficit que se fixaran, pechando o exercicio 2013 máis alá do equilibrio orzamentario ao ofrecer un resultado do 0,41% respecto do PIB, ao tempo que redución o seu volume de débeda, que se situaba a finais do cuarto trimestre de 2013 no 4,1% sobre o PIB, ao 81,7% do Estado e 20,2% das CCAA.

polo referente temporal. A ausente previsión na LRSAL dun réxime transitorio para a tramitación do procedemento previsto no artigo 7.4 LRBRL, así como razóns de seguridade xurídica, postulan unha interpretación favorable a determinar que as súas prescricións se cinguen a aquelas competencias cuxo exercicio se pretende iniciar ex novo, con posterioridade á súa entrada en vigor, sen prexuízo de posicións contrarias á devandita lectura, examinando a continuación os argumentos en contra e a favor.

Ademais de criterios hermenéuticos na súa interpretación, a acepción contida no artigo 7.4 LRBRL destas competencias como “novas”, reforza o argumento de que a aplicación das súas esixencias non se contempla respecto a aquelas competencias que xa se viñesen exercendo á súa entrada en vigor³⁵, apoiouse tamén na devandita cualificación, ao entender que esta circunstancia avalaría que as atribuídas con anterioridade á entrada en vigor da LRSAL polo lexislador sectorial mantivesen a súa continuidade sen necesidade de someterse á tramitación prevista no precepto citado.

Porén, o Ministerio de Facenda e Administracións Públicas posicionouse en contra da devandita interpretación ao sinalar que todas as competencias que á entrada en vigor da lei non se enmarquen nas propias ou delegadas, requirirán a obtención dos informes indicados, sen prexuízo de que xa se viñesen exercendo, é dicir, que segundo a devandita liña non se podería facer tabla rasa a partir da entrada en vigor, senón que a continuidade dos servizos públicos locais asociados ás competencias impropias estarían suxeitos á tramitación do procedemento previsto no artigo 7.4 LRBRL e á obtención dos informes favorables.

En cambio, a supresión da Disposición Transitoria Novena que figuraba no Anteproxecto³⁶ reforza o argumento favorable á irretroactividade, pois prevía un procedemento específico, o recollido no artigo 7.4 LRBRL para a continuidade no exercicio das competencias distintas das previstas nos artigos 25.2 e 27 LRBRL que ata a entrada en vigor desta Lei viñesen exercendo os Municipios. A súa desaparición anoada ao feito de que non se prevexa un réxime transitorio para garantir a viabilidade na prestación dos servizos que integran a competencia “impropia” conducirían a unha interpretación favorable ao sinalado. Interpretación que por elevación ao plano constitucional se deriva con carácter xeral do principio de irretroactividade das normas ex artigo 9.3 CE e 2.3 do Código Civil, sen prexuízo da distinción que deba realizarse respecto da simple aplicación inmediata da norma³⁷.

Non debemos esquecer que de postularse a interpretación contraria tras a entrada en vigor da lei, multitude de servizos terían quedado sen cobertura legal para a súa prestación, sen prexuízo de que aínda instándose da CA os informes previstos producirían importantes distorsións para os cidadáns.

2.2.3 A adaptación dos convenios, acordos e instrumentos de financiamento

A subscrición e a vixencia de convenios, acordos e demais instrumentos de financiamento existentes entre as EELL e a administración estatal e autonómica tamén foi obxecto de

35 ZAFRA, op cit.

36 “As competencias distintas das previstas nos artigos 25.2 e 27 da Lei 7/1985 Reguladora das Bases de Réxime Local que ata a entrada en vigor desta Lei viñesen exercendo os Municipios só poderán seguir exercéndoas se cumpren co previsto no apartado 4 do artigo 7 da Lei 7/1985”.

37 Santamaría Pastor, J.A. “Los principios jurídicos del derecho administrativo”. Madrid: La Ley. 2010.

modulación na súa regulación, tanto en relación co exercicio de competencias delegadas, como distintas das propias e delegadas, modulación que xira arredor da coñecida como cláusula de garantía de pagamento. Cláusula a través da cal preténdese blindar o efectivo financiamento das competencias que son obxecto de pacto, ao recoller a autorización á Administración Xeral do Estado para aplicar retencións nas transferencias que lles correspondan por aplicación do seu sistema de financiamento para facer fronte aos compromisos derivados do convenio³⁸. A tales efectos deberá establecer, en todo caso, os prazos para a realización dos pagamentos comprometidos para a reclamación por parte da Entidade Local, no suposto de incumprimento por parte da Comunidade Autónoma da obriga que houber contraído e para a comunicación á Administración Xeral do Estado, de terse producido o devandito incumprimento, tendo en conta o prazo que, no seu caso, se poida establecer mediante a Orde do Ministerio de Facenda e Administracións Públicas que regule o procedemento para a aplicación das retencións mencionadas³⁹.

Por unha parte, posibilitábase a prórroga dos instrumentos xa existentes, suxeita á introdución da devandita cláusula na primeira renovación que destes que se leve a cabo. Pola outra, prevese a extinción dos instrumentos de cooperación que leven consigo financiamento destinado a sufragar o exercicio por parte das EELL de competencias distintas ás propias ou delegadas, prevista na DA 9ª, a 31 de decembro de 2014, se, con anterioridade a esa data, non se procedeu á súa adaptación ao previsto na Lei, adaptación que esixirá a acreditación das circunstancias previstas no artigo 7.4 LRBRL.

3 O papel das Comunidades Autónomas e provincias no novo deseño do réxime competencial local

Xunto ás EELL a LRSAL reserva un papel protagonista ás CCAA como receptoras das competencias impropias que foron obxecto de maiores reclamacións, aínda que algunhas delas pasaban pola súa axeitada dotación de financiamento, non por afastalas do ámbito local, que pola súa proximidade resulta en moitos casos o máis axeitado á prestación dos servizos en condicións de calidade aos cidadáns. Ao seu lado as Deputacións Provinciais resultan vencedoras na polémica creada sobre a súa permanencia no deseño do Estado, aínda que a súa posición no Anteproxecto foi considerablemente moderada como consecuencia do Ditame do Consello de Estado ao Anteproxecto.

3.1 A transferencia de competencias ás Comunidades Autónomas: unha incógnita por resolver

As materias afectadas polos procesos de transferencia serán as relativas a educación, servizos sociais, saúde e inspección sanitaria, das cales a que xera maior polémica en canto á súa execución e idoneidade foi a de servizos sociais, tal e como se analizará a continuación.

Unha constante no proceso de transferencia vén dada pola referencia ás normas reguladoras do sistema de financiamento das CCAA e das facendas locais, como condicionante de

38 Velasco Caballero, F. op cit.

39 A devandita orde, que aínda non foi obxecto de aprobación, regulará tamén a correspondente posta a disposición a favor das Entidades Locais.

partida para que se produza a asunción das competencias a transferir, que ha de poñerse en relación coa puntualización de que como consecuencia da mesma non poderá producirse un maior gasto para o conxunto das Administracións Públicas.

A materialización desta premisa abre múltiples interrogantes, pois a consecución do devandito resultado pasaría pola diminución, no seu caso, dos ingresos das EELL, cando se tratase de competencias que estivesen percibindo algún tipo de financiamento asociado, como sucede coas relativas a educación, pero no suposto dos servizos sociais que se prestan desde a instancia local e que, paulatinamente, foron perdendo financiamento, a axeitada dotación de medios autonómicos para a súa prestación esixirá a reordenación das súas prioridades de gasto para adecuar os seus ingresos aos novos gastos⁴⁰.

3.1.1 Asunción de competencias relativas á educación (Disposición Adicional Décimo quinta)

A asunción da titularidade das competencias en materia de educación que se prevén como propias do Municipio, por Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes, ou por calquera outra Entidade Local, fai referencia ás relativas a participar na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria e cooperar coas Administracións educativas correspondentes na obtención dos soares necesarios para a construción de novos centros docentes, así como a conservación, mantemento e vixilancia dos edificios de titularidade local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria ou de educación especial, para o que se contemplará o correspondente traspaso de medios económicos, materiais e persoais⁴¹.

Como elemento de diferenciación fronte ás demais transferencias que se prevén atópase a ausencia de referencia temporal fixando un prazo para a execución das mesmas. A consignación da competencia como propia no artigo 25.2 n), así como a dilatación do seu traspaso ata a hipotética aprobación da norma de financiamento non fan presaxiar a súa desaparición como competencia local nun futuro próximo.

3.1.2 Asunción de competencias relativas á saúde (Disposición transitoria primeira)

O obxecto da transferencia serán as competencias que se prevían como propias do Municipio, relativas á participación na xestión da atención primaria da saúde, con independencia de que o seu exercicio se viñese realizando por Municipios, Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes, ou calquera outra Entidade Local. Neste caso outórgase un amplo prazo, máximo de cinco anos tras a entrada en vigor da Lei, mediante o establecemento dun proceso de asunción progresivo, un vinte por cento anual.

40 Tal e como nos lembra Velasco Caballero, F. a. en “Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias”. *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014: “Pártese da premisa implícita de que as comunidades autónomas teñen recursos económicos dispoñibles para manter as actuais actividades impropias municipais, e que a súa vontade política será, precisamente, manter esas actividades en réxime de delegación. Pero a realidade tende a desmentir esta premisa. En primeiro lugar, é coñecido que o déficit financeiro está hoxe, notoriamente, nas comunidades autónomas, todas elas dependentes de créditos extraordinarios do Estado. E en segundo lugar, non hai indicios, nin empíricos nin racionais, que permitan afirmar que as comunidades autónomas financiarán plenamente, mediante convenios de delegación, o groso das actividades municipais “impropias”.

41 A redacción anterior recollía as competencias nesta materia como “Participar na programación da ensinanza e cooperar coa Administración educativa na creación, construción e sostemento dos centros docentes públicos, internir nos seus órganos de xestión e participar na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria”, segundo a atribución realizada pola Lei Orgánica 2/2006, de 3 de maio, de Educación, na súa Disposición Adicional Décimo quinta.

En canto á metodoloxía e procedemento, prevese a elaboración pola entidade autonómica dun plan para a avaliación e reestruturación dos servizos. Respecto ao financiamento, cada ano que transcorra, dentro do período de cinco anos anteriormente mencionado, sen que a entidade autonómica asumira o desenvolvemento do vinte por cento dos servizos previsto nesta disposición ou, no seu caso, acordara a súa delegación, os servizos seguirán prestándose polo municipio, Deputación Provincial ou entidade equivalente con cargo á Comunidade Autónoma. Se non se producise a transferencia das correspondentes contías aplicaranse retencións nas transferencias que lles correspondan por aplicación do seu sistema de financiamento, tendo en conta o que dispoña a súa normativa reguladora, como manifestación da garantía de pagamento que preside a Lei.

Tal e como xa puxeramos de relevo a norma é consciente da distorsión que podería supoñer a prestación dos servizos públicos asociados a estas competencias desde a esfera autonómica, polo que se encarga de lembrar a posibilidade de que as propias CCAA deleguen as devanditas competencias nos Municipios, Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes, de conformidade co artigo 27 LRBR⁴².

3.1.3 Asunción de competencias relativas a servizos sociais (Disposición transitoria segunda)

Configurada como unha das cuestións de máis difícil execución da reforma, a aspiración da EELL non pasaba tanto pola súa prestación autonómica, como polo seu axeitado e suficiente financiamento dunha competencia en contínua expansión, máxime ante a conxuntura derivada da situación de crise económica. Malia iso prevíuse a súa prestación desde o ámbito autonómico, dispoñendo dun prazo máximo de 2 anos desde a entrada en vigor da LRSAL para materializar a transferencia. De tal modo, as CCAA, con data 31 de decembro de 2015, deberían asumir a titularidade das competencias que se prevían como propias do Municipio, relativas á prestación dos servizos sociais e de promoción e inserción social⁴³

A tal efecto deberán elaborar, con carácter previo, un plan para a avaliación, reestruturación e implantación dos servizos e asumir a cobertura inmediata da devandita prestación. A ausente referencia á participación dos EELL na devandita avaliación e programación debe ser obxecto de crítica, sen prexuízo da posibilidade de emendar a devandita omisión na regulación do proceso. Consciente o lexislador estatal da idoneidade do ámbito local para a prestación deste tipo de servizos prevé xa a posibilidade das Comunidades Autónomas de delegar as devanditas competencias nos Municipios, Deputacións Provinciais ou entidades equivalentes.

A garantía de financiamento que impregna a norma esténdese a este punto, ao contemplar que se vencida a devandita data non se tivese procedido á transferencia ou delegación dos servizos, e en garantía da súa continuidade, as EELL haberán de seguir na súa prestación, se ben con cargo a financiamento autonómico. Se a Comunidade Autónoma non transferise as contías precisas para iso aplicaranse retencións nas transferencias que lles correspondan

42 No devandito sentido pronunciouse tamén CALVO VÉRGEZ, J. "La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. REALA núm. 2, xullo-dicembro 2014.

43 A denominación da competencia municipal neste punto tamén foi obxecto de modificación o artigo 25.2 respecto á nomenclatura das mesmas, recollendo a redacción anterior á LRSAL "prestación de servizos sociais e promoción social", fronte á descrita segundo a redacción actual. A determinación de que servizos se excluírían no ámbito municipal á vista da nova redacción suscitou múltiples interrogantes, ante a natureza dos mesmos e a incidencia que terá na súa prestación.

por aplicación do seu sistema de financiamento, tendo en conta o que dispoña a súa normativa reguladora.

3.1.4 Asunción de competencias relativas a servizos de inspección sanitaria (Disposición transitoria terceira)

O caso dos servizos de inspección sanitaria representan o de maior inmediatez dos procesos de transferencias previstos na LRSAL, tan só seis meses desde a entrada en vigor da mesma.

Polo tanto, no momento de peche do presente traballo, o citado prazo atópase xa vencido correspondendo ex lege ás CCAA, que deberían estar prestando os servizos relativos á inspección e control sanitario de matadoiros, de industrias alimentarias e bebidas que con anterioridade viñesen prestando os municipios. Porén, servizos tales como a oficina de información ao consumidor seguen activos en non poucos concellos, sen que por parte da administración autonómica sen que polas CCAA se iniciase trámite ningún para a súa regularización acorde ao novo réxime competencial.

En definitiva, coa supresión das competencias que tradicionalmente se incardinan na categoría de impropias e o seu traspaso ás CCAA, a deficitaria situación de moitas EELL debería ver unha importante mellora. Non obstante, habería que sinalar os potenciais perigos da devandita transferencia, tal e como sucedeu coa integración de municipios franceses nas intermunicipalidades, na que malia establecer que aqueles xa non poderán intervir directamente nas competencias transferidas, observouse que a intervención municipal continúa presente baixo o título doutras competencias; de tal modo que *“conservan unha parte dos servizos e dos axentes e desenvolven novas actividades con estes medios humanos. Máis alá destas prácticas, a intermunicipalidad revela duplicidades que demandan unha maior mutualización dos medios”*⁴⁴.

3.2 O fortalecemento institucional das Deputacións na LRSAL. A diversidade nas súas competencias

Tras a disquisición producida, nos momentos anteriores á LRSAL, sobre a continuidade ou non da provincia e o papel que, na reforma sobre o réxime local han de asumir⁴⁵, a institución saíu eminentemente reforzada coa nova regulación. Malia iso, e sobre aquelas argumentacións que argumentaban a necesidade dunha reforma constitucional para incidir nestas entidades sinalouse que *“Se ben a Constitución garante a existencia das provincias como entes locais, faino nos termos en que estas se recoñezan socialmente en cada momento. Iso implica que, mudando a percepción social das provincias, tamén deben poder cambiar a configuración e as funcións dos seus órganos de goberno e administración”*⁴⁶. Todo iso sen prexuízo do axuste necesario da devandita institución ao Estado autonómico que, na miña opinión, aínda non se produciu.

44 Marcou Marcou, Gérard. 2010. “La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué?” *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Reala 313-314.

45 Sobre a natureza e papel reservado a estas entidades pode consultarse o “Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España”. Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011.

46 Bermejo Latre, José L. “Cuestiones ausentes en la propuesta de Reforma del régimen local. Parte II”. *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2013.

Porén, o debate público arredor da redefinición do modelo de administración local coherente coa organización territorial marcada polo desenvolvemento do Estado autonómico e o papel correspondente no mesmo ás Deputacións Provinciais, resolveuse, como anunciábase, non só a favor da pervivencia das mesmas, senón co outorgamento dunha posición reforzada, como anclaxe de garantía na prestación de servizos mínimos nos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes, sen prexuízo dunha considerable ampliación do elenco de competencias propias⁴⁷.

O Consello de Estado no seu Ditame 567/2003, emitido ao Anteproxecto, puxo de manifesto a obxección que ao devandito papel podía supoñer a distinta configuración das competencias provinciais fronte ás municipais, expresado así:

“Así pois, a diferencia das competencias municipais que son fundamentalmente competencias “materiais”, de xestión dos intereses e asuntos que afectan ao conxunto da poboación, as das Deputacións son máis ben “funcionais”, en canto que se encamiñan a asistir aos Municipios e a coordinar a súa actuación”.

A continuación abordaremos o mapa competencial provincial mediante a distinción de tres categorías en orde á súa clasificación: de coordinación que se ben se estenden nalgúns supostos ao conxunto dos municipios da provincia, onde realmente presentan maior relevancia é en relación cos de menos de 20.000 habitantes, as competencias propias, que son obxecto dunha alteración substancial, tanto cuantitativa como cualitativamente, e finalmente, competencias instrumentais de apoio e asistencia a municipios.

3.2.1 As competencias de coordinación e as economías de escala

A gran novidade nesta materia vén dada polo novo papel asignado aos entes provinciais na coordinación de servizos municipais básicos. Tras recoller, con pequenos axustes, o artigo 26 LRBRL o catálogo de servizos mínimos municipais, o precepto incorpora unha novidosa regulación relativa á garantía de prestación de servizos mínimos mediante a asignación dun papel de coordinación ás Deputacións Provinciais, ou entidade equivalente, respecto aos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes⁴⁸, ante a pretendida xeración de economías de escalas que, segundo fontes ministeriais, se producirían nos devanditos parámetros de poboación.

a) Servizos afectados

O artigo 26.2 LRBRL atribúelle a coordinación dos seguintes servizos:

a) Recollida e tratamento de residuos.

47 Segundo Zafra a provincial tras a LRSAL “perde a súa condición de entidade local e aparece como división territorial para o cumprimento das actividades do Estado: neste caso para a supervisión e control co fin de rebaixar o custo efectivo na prestación de servizos municipais”. “Provincia, lo importante no es el nombre, lo importante es la función: a propósito del debate entre los profesores Sosa Wagner y Rivero Ysern”. *Diario del Derecho Municipal*. lustel. 2014.

48 A razón de fixar esta franxa de poboación como a economicamente sostible para a prestación dos servizos públicos locais, obedece a un estudo do Instituto de Estudos Fiscais. Porén, Villar Rojas, F.J. definiu o devandito límite como arbitrario, apuntando á existencia de 7.720 municipios cunha poboación inferior á devandita cifra, nos cales reside un 32,5 % da poboación española, 14.944.000 habitantes aproximadamente, co risco de que se produzan desprazamentos de poboación.

- b) Abastecemento de auga potable a domicilio e evacuación e tratamento de augas residuais.
- c) Limpeza viaria.
- d) Acceso aos núcleos de poboación.
- e) Pavimentación de vías urbanas.
- f) Alumeado público.

Convén reparar na coincidencia dos devanditos servizos cos que integran o núcleo dos mínimos obrigatorios dispostos para o conxunto dos municipios no artigo 26.1 LRBRL, e como a súa asunción pola Deputación, deixaría tan só en mans daqueles a prestación do servizo de cemiterio, producíndose así o anunciado baleiramento competencial do que fala o Consello de Estado nos Ditames emitidos con ocasión de estudar a reforma local, primeiro sobre o Anteproxecto, e con posterioridade, con ocasión da interposición de recursos de inconstitucionalidade.

b) Procedemento multinivel de coordinación

Para coordinar a citada prestación de servizos a Deputación propondrá, coa conformidade dos municipios afectados, ao Ministerio de Facenda e Administracións Públicas a forma de prestación, consistente na prestación directa pola Deputación ou a implantación de fórmulas de xestión compartida a través de consorcios, mancomunidades ou outras fórmulas. Para reducir os custos efectivos dos servizos o mencionado Ministerio deberá de decidir sobre a proposta formulada que deberá contar co informe preceptivo da Comunidade Autónoma se é a Administración que exerce a tutela financeira.

Cando o municipio xustifique ante a Deputación que pode prestar estes servizos cun custo efectivo menor que o derivado da forma de xestión proposta pola Deputación provincial ou entidade equivalente, o municipio poderá asumir a prestación e coordinación destes servizos se a Deputación o considera acreditado. En calquera caso, cando a Deputación ou entidade equivalente asuma a prestación destes servizos repercutirá aos municipios o custo efectivo do servizo en función do seu uso. Se estes servizos estivesen financiados por taxas e asume a súa prestación a Deputación ou entidade equivalente, será a esta a quen vaia destinada a taxa para o financiamento dos servizos.

Unha das problemáticas formuladas, máis alá da dudosa corrección da participación da administración do Estado nunha decisión que debería ser municipal, a formulación do precepto formula a pregunta obrigada sobre como resolver a falta de consentimento do municipio, xa apuntada polo Consello de Estado. Realizáronse distintas propostas ante o bloqueio que puidese derivarse da oposición do municipio implicado e sen prexuízo de que se establezan legalmente vías de solución, aposta en primeiro lugar polo voluntarismo mediante unha estratexia provincial de convencer, desde unha posición de liderado institucional, aos concellos da xeración de beneficiosas economías de escala e pola outra parte, a través da

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

combinación, na súa proposta, de distintas opcións de prestación de servizos a efectos de ofrecer ao municipio unha marxe de apreciación sobre a conveniencia do mesmo⁴⁹.

3.2.2 Ampliación das competencias propias

Con carácter previo á LRSAL a normativa básica atribuíu ás Corporacións Provinciais unha serie de competencias de carácter eminentemente instrumental, ás que se dotou de maior autonomía e entidade, aínda enmarcándose nas xenéricas de apoio e asistencia. O réxime de concreción das mesmas sitúanos ante a seguinte listaxe:

- A coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e axeitada a que se refire o apartado a) do número 2 do artigo 31.
- A asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica aos Municipios, especialmente os de menor capacidade económica e de xestión⁵⁰. En todo caso garantirá nos municipios de menos de 1.000 habitantes a prestación dos servizos de secretaría e intervención.
- A prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, no seu caso, supracomarcial e o fomento ou, no seu caso, coordinación da prestación unificada de servizos dos municipios do seu respectivo ámbito territorial. En particular, asumirá a prestación dos servizos de tratamento de residuos nos municipios de menos de 5.000 habitantes, e de prevención e extinción de incendios nos de menos de 20.000 habitantes, cando estes non procedan á súa prestación.
- A cooperación no fomento do desenvolvemento económico e social e na planificación no territorio provincial, de acordo coas competencias das demais Administracións Públicas neste ámbito.
- O exercicio de funcións de coordinación nos casos previstos no artigo 116 bis⁵¹.
- Asistencia na prestación dos servizos de xestión da recadación tributaria, en período voluntario e executivo, e de servizos de apoio á xestión financeira dos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes.
- A prestación dos servizos de administración electrónica e a contratación centralizada nos municipios con poboación inferior a 20.000 habitantes⁵².

49 Jiménez Asensio, R. "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del Derecho Municipal*, lustel. 2014.

50 Esta competencia dirixírase preferentemente ao establecemento e axeitada prestación dos servizos mínimos nos termos recollidos no artigo 26.1 LRBRL.

51 O artigo 116 bis LRBRL relativo ao contido e seguimento do plan económico-financieiro, atribúe ás Deputacións Provinciais ou entidade equivalente a asistencia ao resto de corporacións locais e a colaboración coa Administración que exerza a tutela financeira, segundo corresponda, na elaboración e o seguimento da aplicación das medidas contidas nos plans económicos-financieiro. Así mesmo propondrá e coordinará as medidas recollidas no apartado anterior cando teñan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse o plan económico-financieiro, así como outras medidas supramunicipais distintas que se tivesen previsto, incluído o seguimento da fusión de Entidades Locais que se tivese acordado.

52 Este apartado formula a dúbida de que sucede coas mesmas, é dicir, se tras a entrada en vigor a mesma deixou de ser competencia municipal. O significado e alcance da mesma adquire particular importancia respecto á administración electrónica, e a necesidade de dar cumprimento á súa obrigada implantación nos termos da Lei 11/2007, de 22 de xuño, de Acceso Electrónico dos cidadáns aos servizos

- O seguimento dos custos efectivos dos servizos prestados polos municipios da súa provincia⁵³. Cando a Deputación detecte que estes custos son superiores aos dos servizos coordinados ou prestados por ela, ofrecerá aos municipios a súa colaboración para unha xestión coordinada máis eficiente dos servizos que permita reducir estes custos.
- A coordinación mediante convenio, coa Comunidade Autónoma respectiva, da prestación do servizo de mantemento e limpeza dos consultorios médicos nos municipios con poboación inferior a 5000 habitantes.

3.2.3 Competencias instrumentais

Ao carón das competencias propias e das de coordinación, e sen prexuízo da posibilidade de delegación por parte da Comunidade Autónoma, a coordinación, asistencia e cooperación na prestación dos servizos públicos municipais, así como a prestación dos de carácter supramunicipal, outorga ás Deputacións Provinciais, unha serie de competencias puramente instrumentais como son:

- Aprobación anual dun plan provincial de cooperación ás obras e servizos de competencia municipal, en cuxa elaboración deben participar os Municipios da Provincia⁵⁴.
- Asegurar o acceso da poboación da Provincia ao conxunto dos servizos mínimos de competencia municipal e á maior eficacia e economía na prestación destes mediante calesquera fórmulas de asistencia e cooperación municipal.
- Garantir o desempeño das funcións públicas necesarias nos Concellos e prestarlles apoio na selección e formación do seu persoal sen prexuízo da actividade desenvolvida nestas materias pola Administración do Estado e a das Comunidades Autónomas.
- Dar soporte aos Concellos para a tramitación de procedementos administrativos e realización de actividades materiais e de xestión, asumíndoas cando aqueles llas encomenden.

O rastro da vinculación da noción do custo efectivo dos servizos é doadamente recoñecible nesta regulación ao dispoñer que o Plan Provincial, elemento fundamental na acción investidora municipal, recollerá entre os seus criterios de distribución de fondos a análise do custo efectivo dos servizos. Deste xeito cando a Deputación detecte que os custos efectivos dos servizos prestados polos municipios son superiores aos dos servizos coordinados ou prestados por ela, incluírá no plan provincial fórmulas de prestación unificada ou supramunicipal para reducir os seus custos efectivos, servindo como outra vía de entrada ás súas funcións de coordinación á marxe do disposto no artigo 26.1 LRBRL.

públicos, na que se recoñece xa a oportunidade de promover a intervención provincial en garantía da efectividade dos dereitos nela recoñecidos.

53 Seguimento que se produce con independencia da poboación do municipio, será o paulatino desenvolvemento da figura do custo efectivo a que haberá de determinar as implicacións dese seguimento respecto ao acervo competencial da entidade afectada.

54 O plan, que deberá conter unha memoria xustificativa dos seus obxectivos e dos criterios de distribución dos fondos, criterios que en todo caso han de ser obxectivos e equitativos, poderá financiarse con medios propios da Deputación ou entidade equivalente, as achegas municipais e as subvencións que acorden a Comunidade Autónoma e o Estado con cargo aos seus respectivos orzamentos.

3.2.4 Custo efectivo dos servizos e a súa relación coa intervención provincial

Configurado o concepto de custo efectivo dos servizos como un trasunto do custo estándar, as críticas vertidas polo Consello de Estado no seu Ditame 567/2013, ao seu antecesor son de aplicación tamén ao custo efectivo, en tanto en canto sinalaba o “carácter ablativo” das competencias municipais, pois o esquema obxecto de censura mantense e por iso volve ser obxecto de reproche, ao preguntarse o órgano consultivo se este parámetro poderá servir como orzamento único para a intervención das Deputacións, no marco do noso sistema constitucional. O alcance e a transcendencia que se outorga a este elemento no deseño do novo mapa competencial excede da configuración que da autonomía local recolle a nosa Constitución e así o afirma o propio Consello. Porén, precisar que ningunha obxección merece o control da asignación dos fondos públicos, aínda que si ás consecuencias anoadas ao mesmo, máxime tomando en consideración da circunstancia de que por esa vía se podería chegar a un baleiramento competencial dos municipios de menor poboación⁵⁵.

Unha vez máis a innovación que esta noción supón no ámbito local e o descoñecemento na materialización das consecuencias derivadas do seu incumprimento camiña na contra do seu obxectivo, polo que haberá que agardar ao desenvolvemento da regulación prevista na LRSAL, que neste punto prevé a aprobación dunha orde ministerial reguladora dos criterios de cálculo e aos seus resultados que, segundo o disposto no artigo 116 ter LRBRL, deberá efectuarse antes do día 1 de novembro de cada ano para comezar a comprender o seu verdadeiro alcance e significado.

Malia o considerable atraso fronte a esta previsión, finalmente viu a luz a Orde HAP/2075/2014, de 6 de novembro, pola que se establecen os criterios de cálculo do custo efectivo dos servizos prestados polas entidades locais⁵⁶. A efectos do devandito cálculo no seu artigo 4 establece os gastos directos que poderán ser imputables aos servizos, distinguindo entre gastos de persoal, gastos en bens e servizos, derivados da amortización do investimento realizado no exercicio e nos anteriores, en transferencias correntes e de capital, así como calquera outro gasto non financeiro que teña relación coa prestación do servizo e, no seu caso, os derivados da existencia de operacións de arrendamento financeiro.

A publicidade da información, previamente subministrada, publicarase polo Ministerio de Facenda e Administracións Públicas, en relación cos servizos de prestación obrigatoria ex artigos 26.1 e 36 LRBRL, así como aos derivados do exercicio das competencias recollidas nos artigos 7, 25.2 e 27 do citado texto legal. Falta aínda a determinación das medidas necesarias para a aplicación e execución da Orde, polo que o procedemento, incluídos os anexos, se remite como data límite ao 30 de xuño de 2015, exercicio no que as EELL deberán facilitar a información.

4 A resistencia autonómica á reforma como vía de solución

As competencias autonómicas en materia de réxime local son tratadas na Disposición Adicional Terceira LRSAL, ao establecer que as disposicións da Lei serán de aplicación a todas as

55 Campos Acuña, M.C. 2013. “La reforma de la administración local. Una apuesta de futuro”. IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. GIGAPP”.

56 BOE núm. 270, de 7 de novembro de 2014.

CCAA, cunha serie de precisións: sen prexuízo das súas competencias exclusivas en materia de réxime local asumidas nos seus Estatutos de Autonomía, no marco da normativa básica estatal e con estrita suxeición aos principios de estabilidade orzamentaria, sostenibilidade financeira e racionalización das estruturas administrativas⁵⁷. O contido deste precepto non facía presaxiar o movemento regulatorio que desencadearon a maioría das CCAA e que examinaremos a continuación, no marco das relacións competenciais entre bases e desenvolvemento legislativo⁵⁸.

4.1 Leis autonómicas e outras fórmulas de desenvolvemento da modificación da normativa básica estatal

A concreción limitada e con vocación de definir unha listaxe de competencias excedería o ámbito dunha lei de réxime local⁵⁹, pois a devandita pretensión situaríanos ou ben ante a utilización da cláusula de prevalencia artigo 149.3 CE ou, no seu caso, unha norma de carácter harmonizador, sen que ningunha desas teorías poida callar respecto á LRBRL⁶⁰. Sendo este o paradigma das relacións bases desenvolvemento entre a normativa estatal e a normativa autonómica, a convulsión que supuxo a reforma local e a avalancha de demandas de información e informes ex artigo 7.4 LRBRL co que se atoparon as CCAA no inicio do ano 2014 (na súa condición de ano 1 post LRSAL), derivou nunha reacción atípica pola súa parte, consistente na adopción de medidas de natureza diversa, aínda que cun dobre obxectivo común, con carácter xeral. Por unha parte, garantir unha solución de continuidade no exercicio das competencias municipais e, en consecuencia, na prestación dos servizos públicos de ámbito local, e pola outra, establecer o procedemento para o exercicio de competencias distintas ás propias e delegadas nos termos do artigo 7.4 LRBRL.

A aprobación destas normas e demais instrumentos case normativos suscita ás EELL en xeral e aos operadores xurídicos en particular non poucos problemas aplicativos. A contradición que entre os preceptos das devanditas normas se produciría nalgúns casos sitúa ás EELL na difícil posición de aplicar unha ou outra norma mediante un xuízo de validez non exento de complexidade. Apúntanse, entre outros criterios que poden empregarse de orientación ante tal dilema, a garantía institucional da autonomía local, baixo o prisma da súa virtualidade como criterio que poida posibilitar unha interpretación máis acorde co noso texto constitucional, opción fronte á cal a administración que considere que a devandita decisión vulnera a normativa pode reaccionar polas vías establecidas no artigo 65 e seguintes LRBRL⁶¹. Porén, neste punto non se poden obviar as primeiras realidades dimanantes desta contradición, como é a tendencia xeralizada dos municipios de aplicar a normativa autonómica, con carácter xeral, en atención á súa mellor adaptación á realidade local e

57 Regulación que debe completarse cos matices introducidos respecto aquelas CCAA cun sistema institucional propio, Aragón, País Vasco e Navarra, Cabidos Canarios e Consellos Insulares Baleares, así como nas cidades de Madrid e Barcelona.

58 NAVARRO, ZAFRA. REALA núm. 2, xullo-décembro 2014. "El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local". Atribúe ás lexislacións autonómicas post LRSAL a finalidade de desactivar o propósito da LRSAL, por un lado mantendo as competencias improprias previas á súa entrada en vigor, e polo outro, en relación a Servizos Sociais, Sanidade e Educación para remitir a súa transferencia á modificación do financiamento autonómico. REALA núm. 2, xullo-décembro 2014.

59 Bano León, J.M. 2011 "La ordenación de las normas reguladoras del Régimen Local" en Muñoz Machado, S., Tratado de Derecho Municipal, vol. I. Madrid. Iustel.

60 Velasco Caballero, F. b) "Cuando hay contradicción entre la LRSAL y una ley autonómica: ¿qué ley debe aplicar un ayuntamiento?". *Boletín Instituto Derecho Local*. 2014.

61 VELASCO c) en op cit.

como elemento de continuidade que permita diluir os prexuízos que poderían derivarse da interrupción dos servizos públicos locais correspondentes a competencias distintas das propias e delegadas.

4.2 Regulacións autonómicas interpretativas da reforma: innovando o sistema normativo

O fío condutor das iniciativas autonómicas pasaría por afirmar a continuidade dos servizos públicos malia o LRSAL, desenvolver as cuestións orgánicas e de procedemento para a obtención de informes, sen prexuízo das peculiaridades que pola extensión e obxecto deste traballo non poden abordarse, aínda que con distinta intensidade respecto aos seus contidos. Nalgúns casos levouse a cabo unha regulación detallada e exhaustiva, en relación co alcance e significado dos informes esixidos, que poden supoñer unha maior limitación á autonomía municipal que a derivada en estrita puridade da LRSAL por canto o devandito detalle somete ás EELL a un considerable control de oportunidade.

Desde unha visión oposta, poderíase defender como un modo de reducir o ámbito discrecional da administración autonómica na emisión dos informes e un elemento que ofrece maior seguridade xurídica ás CCAA á hora de abordar a decisión de exercer competencias desta natureza. Non se ocuparon, con algunha salvidade, doutras cuestións derivadas da reforma e o sistema competencial e que requirirían un desenvolvemento como é o papel de coordinación das Deputacións Provinciais, ou a metodoloxía e procedemento para a transferencia dos servizos sociais, educativos e en materia de saúde⁶².

4.2.1 Leis e Decretos-Leis autonómicos

A elección autonómica de desenvolvemento da lexislación estatal non sería tan sorprendente se non fose pola súa finalidade e contido, que parece destinada, con carácter xeral, ao mantemento do status quo existente nos municipios españois a 31 de decembro de 2013 e non á aplicación da reforma tal e como foi deseñada polo lexislador estatal. Como exemplo desta nova técnica normativa se ditaron as seguintes normas autonómicas:

- 1.1 Decreto-Lei 7/2014, de 20 de maio, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local, de Andalucía.
- 1.2 Decreto-Lei 1/2014, de 27 de maio, de medidas urxentes para a garantía e continuidade dos servizos públicos en Castela e León, derivado da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración Local.
- 1.3 Lei 5/2014, de 27 de maio, de Medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local⁶³.

62 Zafra Víctor, M. analiza a normativa autonómica de Andalucía, Galicia e Castela e León en "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014.

63 A norma galega resume o seu contido na súa propia Exposición de Motivos, debullando unha serie de medidas de desenvolvemento da normativa básica que cualifica como necesarias para a aplicación efectiva da reforma e en garantía tanto da estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira das entidades locais como da eficiente prestación do sistema de servizos públicos existente na Comunidade

- 1.4 Lei 2/2014, de 3 de xuño, de medidas para a garantía e a continuidade dos servizos públicos na Comunidade Autónoma da Ríoxa.
- 1.5 Decreto-Lei 3/2014, de 17 de xuño, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación en Cataluña da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local⁶⁴.
- 1.6 Lei 6/2014, de 13 de outubro, de medidas urxentes para a garantía e continuidade dos servizos públicos.
- 1.7 Decreto 68/2014, de 10 de xullo, polo que se regula o procedemento para a obtención dos informes previstos no artigo 7.4 da Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das Bases do Réxime Local de Asturias.
- 1.8 Lei 1/2014, de 25 de xullo, de Adaptación do Réxime Local da Comunidade de Madrid á Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local de Madrid.
- 1.9 Decreto Lei 4/2014, de 22 de xullo, polo que se establecen medidas urxentes para adaptar os convenios, os acordos e os instrumentos de cooperación subcritos entre a administración da xeneralidade e os entes locais de Cataluña á disposición adicional novena da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da administración local.

Nestes momento atópanse en tramitación, o Anteproxecto de Lei Municipal de Euskadi unha norma de máis amplo espectro e en tramitación, ao igual que o Proxecto de Lei Reguladora dos Municipios de Canarias e da Lei de Cabidos.

4.2.2 Solucións metaxurídicas: xas Circulares

Outras CCAA, ante a incerteza producida pola entrada en vigor da LRSAL e tras un proceso lóxico-dedutivo de difícil comprensión xurídica, concluíron que os problemas operativos e de índole práctica que se derivan da entrada en vigor do LRSAL se poderían solucionar a través dunha Circular. Sen entrar no valor interpretativo que se lles poida recoñecer e á vía de solución que poidan ser para as EELL, podemos enumerar as seguintes iniciativas:

Autónoma, evitando que a inexistencia dunha normativa de desenvolvemento produza resultados indesexables ou disfuncionalidades na prestación dos indicados servizos públicos que prexudiquen á cidadanía. A primeira conclusión que poderíamos extraer desta afirmación é que a norma estatal non pode por si mesma aplicarse polas EELL, senón que adoecería dun desenvolvemento autonómico que permita a execución das súas previsións, xa que do contrario produciríanse considerables prexuízos á cidadanía. A segunda conclusión, é que a norma centra fundamentalmente o seu contido no réxime competencial derivado do LRSAL, regulando tanto as competencias propias dos municipios atribuídas pola lexislación autonómica, a delegación de competencias, como as distintas das propias e das atribuídas por delegación, sendo estas as que concentran o esforzo regulatorio. Dedicada a maior parte do seu articulado a regular estas últimas, con especial incidencia no procedemento para a obtención e solicitude dos informes esixidos polo artigo 74 LRBRL, competencia da Administración autonómica, documentación a presentar xunto coa solicitude de informe, procedemento e prazo para a emisión dos informes, carácter, contido e efectos dos mesmos. A súa análise estruturárase, por iso, en tres partes: a delimitación conceptual das competencias obxecto de controversia, a definición do procedemento para a obtención dos informes autonómicos, para rematar apuntado outra serie de contidos que se tratan con menor profundidade.

64 A devandita norma foi derogada por Resolución 774/X do Parlamento de Cataluña, pola que se fai pública a derogación do Decreto lei 3/2014, de 17 de xuño, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación en Cataluña da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local (DOG de 1 de agosto de 2014), ao non ter sido validado polo Parlamento no prazo establecido polo artigo 64.2 do Estatuto de autonomía, polo que queda derogado en data 25 de xullo de 2014.

- Circular de 11 de marzo, da Directora de Relacións coas Administracións Locais e Rexistros Administrativos, referente ao sistema de ordenación das competencias municipais e ao réxime foral vasco, tras a entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local.
- Circular de 1 de abril, da Viceconselleira de Administración e Goberno do Territorio, relativa ao sistema competencial e outras cuestións derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local. Castela e León.
- Circular 1/2014 da Dirección Xeral da Administración Local do Goberno de Aragón, sobre o réxime xurídico competencial dos municipios aragoneses tras a entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local que modifica a Lei 7/1985 reguladora das bases de réxime local.
- Circular de 18 de xuño de 2014, da Dirección Xeral de Administración Local, sobre o novo réxime competencial contemplado na Lei 27/2013, de 27 de decembro, de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, de Valencia.

A dubidosa efectividade destes mecanismos haberá que poñela en relación coa súa propia natureza ex artigo 21 da Lei 30/1992, de 26 de novembro, de Réxime Xurídico das Administracións Públicas e do Procedemento Administrativo Común⁶⁵. Se ben no caso da existencia de Leis e Decretos-Leis autonómicos contraditorios coa LRSAL, poderíase defender a aplicación das normas autonómicas, dificilmente podemos ampliar os devanditos efectos ás circulares, pois nestes casos os operadores xurídicos nin tan sequera se atoparían ante unha contradición legal, debendo aplicar directamente a nova regulación básica.

5 Punto e seguido: diagnóstico inicial da racionalización

Non resulta sinxelo abordar unha reforma do ámbito local que proporcione resposta e de satisfacción a todos os actores implicados, ante a existencia de intereses contrapostos que dificilmente poden converxer nun único punto, provocando resistencias non só no ámbito político senón tamén cidadán. Haberá que preguntarse se a misión atribuída aos gobernos locais consistente na adecuación do seu territorio, a prestación de servizos de calidade e a participación en todos os asuntos que preocupen á súa comunidade, sempre en termos de igualdade, poderá ser conseguida por moitos deles sen o concurso de entes intermedios locais de carácter necesario e doutras entidades locais intermunicipais de carácter voluntario, no marco definido pola reforma local.

Recapitulando e tras o transcurso de máis de seis meses da entrada en vigor da LRSAL podemos extraer as seguintes conclusións arredor do sistema competencial local:

⁶⁵ Artigo 21 Instrucións e ordes de servizo “1. Os órganos administrativos poderán dirixir as actividades dos seus órganos xerarquicamente dependentes mediante instrucións e ordes de servizo. Cando unha disposición específica así o estableza ou se estime conveniente por razón dos destinatarios ou dos efectos que poidan producirse, as instrucións e ordes de servizo publicaranse no xornal oficial que corresponda. 2. O incumprimento das instrucións ou ordes de servizo non afecta por si só á validez dos actos ditados polos órganos administrativos, sen prexuízo da responsabilidade disciplinaria en que se poida incurrir.”

- As anteriormente coñecidas como competencias impropias non só non desapareceron do sistema local, senón que a continuidade na prestación dos servizos asociados se produciu sen a tramitación do procedemento previsto no artigo 7.4 LRBRL, como consecuencia das adaptacións autonómicas nas súas distintas versións. A orixe desta situación pódese atribuír ao excesivo localismo e as resistencias ao cambio en materia competencial asimilados cunha perda de poder político⁶⁶.
- Porén, as modulacións recollidas nalgunhas desas normas así como as pretensións que ad futuro se exerzan polas EELL para desenvolver novas competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación, deberán acreditar os requisitos relativos á inexistencia de duplicidade no seu exercicio e sostenibilidade financeira para a facenda local, cuestión que si deberá producir un impacto nas facendas locais e na filosofía da reforma.
- Contra todo prognóstico, a reforma produciu o fortalecemento institucional das Deputacións Provinciais. O novo papel asignado á institución provincial esixe un cambio cultural, organizativo e de funcionamento no ámbito local. As Deputacións deberán asumir o novo rol derivado da LRSAL e impulsar iniciativas coherentes co seu novo sistema competencial. Ata a actualidade non se constatou movemento ningún derivado nin da pretendida coordinación, nin cambios substanciais inherentes ao catálogo de competencias provinciais.
- Pola outra parte, o escenario post LRSAL deixa pendente a execución de medidas que se prevían como o eixe da reforma, como é a transferencia das competencias en materia de servizos sociais, educación e saúde, en canto faltas de concreción e en ausencia dunha proxección a curto prazo da súa resolución.
- En positivo, o establecemento formal na norma básica da garantía de pagamento e garantía de financiamento respecto á atribución de competencias que se produzan ás EELL, tanto como consecuencia da actuación do Estado como autonómica, simboliza un recoñecemento ao deficitario réxime da facenda local e, aínda que non satisfai as aspiracións da comunidade local, si constitúe un paso na dirección axeitada⁶⁷.

Seguindo o mecanismo do noso Tribunal Constitucional para a identificación dos municipios e a súa imaxe social recoñecible, calquera reforma debería realizarse en termos expansivos, non limitativos. Daqueles municipios que prestaban servizos básicos, e non todos, no ano 1985, pouco queda xa dada a súa evolución da man das novas tecnoloxías e o seu posicionamento como un referente na atención e solución dos problemas cidadáns, así como elemento clave para garantir unha maior participación na xestión e administración dos intereses da colectividade. En tanto en canto non se aborde frontalmente e con carácter definitivo o tema do financiamento local, auténtico reto, calquera reforma que se realice deixará orfas as aspiracións dos actores locais e carecerá da capacidade suficiente para redeseñar a configuración do réxime local, desde todas as perspectivas, incluída a competencial.

66 Santamaría Pastor, 2014, op cit.

67 Campos Acuña, M.C. e Lago Peñas, S. 2013. "La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local". Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 13.

En conclusión, sen prexuízo da racionalización, proximidade e subsidiariedade deberían seguir sendo os eixes que vertebran o funcionamento da administración local.

6 Bibliografía

- Arenilla Sanz, M. "El nuevo sistema de competencias locales" en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.
- Baño León, J.M. "La ordenación de las normas reguladoras del Régimen Local" en Muñoz Machado, S., *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.
- Bermejo Latre, José L. "Cuestiones ausentes en la propuesta de Reforma del Régimen Local. Parte II". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2013. Disponible na web: <http://laadministracionaldia.inap.é/noticia.asp?id=1109342>
- Boix Palop, A. "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, recentralización y provisión de servicios públicos locales". *Revista de Administración Autónoma y Administración Local REALA* núm. 2, xullo-diciembre 2014.
- Calvo Vérguez, J. "La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad". *Revista de Administración Autónoma y Administración Local REALA* núm. 2, xullo-diciembre 2014.
- Campos Acuña, M.C. e Lago Peñas, S. "La necesaria (y fallida) reforma de la Administración Local". *Informe IEB sobre Federalismo Fiscal y Finanzas Públicas 13*. 2013.
- Campos Acuña, M.C. "La reforma de la administración local. Una apuesta de futuro". *IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. GIGAPP". 2013. Disponible na web: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/A01-CAMPOS_ACUNA-2013.pdf
- Embid Irujo, A. "Crisis económica y reforma local", en Cosculluela Montaner, L., Medina Alcoz, L. *Crisis económica y Reforma del Régimen Local*. Navarra Civitas, 2012.
- De Diego Gómez, A. "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. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128499&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1
- Di Lampedusa, G.T. *El gatopardo*. Madrid. Alianza editorial. 2004.
- Flores Domínguez, L.E. "Las competencias municipales en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del derecho municipal*, Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1130250&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1

Font i Llovet, T. e Galán Galán, A. "Gobierno Local y reorganización territorial: ¿la reforma vendrá de Europa?". *Anuario del Gobierno Local*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011.

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

García Roca, J. "El concepto de autonomía local según el bloque de la constitucionalidad", *Revista de Administración Local y Autonómica*, Reala. núm. 282, 2000.

Jiménez Asensio, R. "Competencias "municipales distintas de las propias": algunas pautas interpretativas ante un problema complejo". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible na web:
http://laadministracionaldia.inap.é/noticia.asp?id=1502909&nl=1&utm_source=newsletter&utm_medium=email

Jiménez Asensio, Rafael. "Informe sobre la reforma local: Reforma o "deconstrucción" del gobierno local en España?". *Diario del derecho municipal*. Iustel. 2013. Disponible na web:
http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/docs/REFORMA-LOCAL-TEXTO.pdf

Jiménez Asensio, R. "La posición institucional de las Diputaciones Provinciales a partir de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". *Diario del Derecho Municipal*, Iustel. 2014. Disponible na web:
http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1122590

Marcou Marcou, Gérard. "La reforma de las entidades territoriales: ¿por qué?". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Reala 313-314. 2010.

Navarro Rodríguez, P., Zafra Víctor, M. "El pretendido blindaje autonómico de competencias municipales tras la reforma de la Administración Local". *Revista de Administración Autonómica y Administración Local REALA* núm. 2, xullo-dецembro 2014.

Ortega Álvarez, L. "Las competencias propias de las Corporaciones Locales" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

Parejo Alfonso, L. "La autonomía local en la Constitución española" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

Sánchez Morón, M. "La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de administración local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3ª edición. Madrid. Iustel. 2011.

Santamaría Pastor, J.A. *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid. La Ley. 2010.

Santamaría Pastor, A. "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge" en la *reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

REGAP



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

Sosa Wagner, F. "Los principios del régimen local" en Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I. Madrid. Iustel. 2011.

Schmitt, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial. 2011.

Velasco Caballero, F. "Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales", *Anuario de Derecho Municipal*, n.º 5. 2011.

Velasco Caballero, F. a. "Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias". *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014. Disponible na web: <http://www.idluam.org/blog/?p=41>

Velasco Caballero, F. b. "Cuando hay contradicción entre la LRSAL y una ley autonómica: ¿qué ley debe aplicar un ayuntamiento?". *Boletín Instituto de Derecho Local*. 2014. Disponible na web: http://www.idluam.é/images/files/boletines/boletin_49_index.htm

Velasco Caballero, F. c. "El nuevo régimen local general y su aplicación diferenciada en las distintas comunidades autónomas". *Revista catalana de dret públic*, núm. 48. 2014.

Velasco Caballero, F. d. "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local" en *La reforma de 2013 del régimen local español*. 2ª edición. Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local. 2014.

Villar Rojas, F.J. "Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 46. 2014.

Zafra Víctor, M. Garantía estatutaria de la autonomía local, *Anuario del gobierno local*. 2008.

Zafra Víctor, M. "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013" *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128073&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1

Zafra Víctor, M. "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1128274&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1

Zafra Víctor, M. "Provincia, lo importante no es el nombre, lo importante es la función: a propósito del debate entre los profesores Sosa Wagner y Rivero Ysern". *Diario del Derecho Municipal*. Iustel. 2014. Disponible na web: http://www.iustel.com/diario_do_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1133182&utm_source=DDM&utm_medium=email&nl=1

7 Otros documentos referenciados

Circulares Federación de Municipios y Provincias. 2014. Disponible na web:

http://www.femp.é/Microsites/Front/PaginasLayout3/Layout3_Personalizables/MS_Maestra_3/MzynyPrPoTrVVe699CT2_igF3HOfTvnuweRsszNCubKiAXnnlwszFRA

Consello de Estado. 2013. Ditame Anteproyecto de Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, Expediente 567/2013, 2013. Dispoñible na web: <https://www.boe.é/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>

Consello de Estado. 2014. Ditame Anteproyecto de Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración Local, Expediente 338/2014, 2014. Dispoñible na web: http://www.csital.org/sites/default/files/20140531_consell_estat_22_maig_2014.pdf

Fundación Democracia e Goberno Local. "Guía práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". Dispoñible na web: http://www.gobiernolocal.org/historicoBoletines/nova_web/grupos_traballo/impl_lrsal/00_Guia_practica_LRSAL.pdf

Ministerio de Facenda e Administracións Públicas. 2014. "Nota explicativa de la Reforma Local". Dispoñible na web: <http://www.minhap.gob.é/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gesti%C3%B3n%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>

"Libro Verde sobre los Gobiernos Locales Intermedios en España". Fundación Democracia y Gobierno Local. 2011. Dispoñible na web: http://idpbarcelona.net/docs/blog/libro_verde.pdf

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate