



**INFORME DE LA FEMP
SOBRE COMPETENCIAS DE LAS
CORPORACIONES LOCALES**

La Ley 7/85, ha demostrado su incapacidad para preservar la Autonomía Local y las potestades y competencias inherentes a los Entes Locales. Los problemas detectados en todos estos años, nos han aportado datos y casuística suficiente para poder determinar, con claridad, qué modificaciones son imprescindibles para que las Entidades Locales puedan cumplir con el papel que la Constitución les otorga.

En el presente documento se recogen una serie de líneas de carácter fundamental para la reforma del régimen local en el ámbito competencial, pretendiendo en las mismas transmitir el espíritu de dicha reforma que debe aspirar a completar el desarrollo del Estado constitucionalmente definido, en el que las entidades locales constituyen un nivel más de organización territorial dotado de autonomía para la gestión de sus intereses, autonomía que para ser real deberá acompañarse de la dotación definitiva de los recursos necesarios.

INSUFICIENCIAS DEL SISTEMA ACTUAL

Vamos a enumerar brevemente las insuficiencias que es imprescindible corregir para en otro apartado proponer las soluciones que pueden ser aplicadas:

1.- Rango normativo: La regulación de las instituciones en las que se sustentan nuestro Estado social y democrático de derecho se lleva a cabo a través de una norma especial: la ley orgánica. Esta norma, por los requisitos exigidos para su aprobación y modificación, dota a dichas instituciones de la estabilidad que requiere el adecuado funcionamiento del Estado. Este es el caso de la organización militar, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, del Consejo de Estado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal de Cuentas, del Tribunal Constitucional o de las Comunidades Autónomas (los Estatutos de Autonomía).

Los municipios y provincias como instituciones básicas de la organización territorial del Estado dotadas, además, de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses (Art. 137 de la Constitución), cuyos Gobiernos gozan de la legitimidad democrática que les confiere su elección mediante sufragio universal, se encuentran sin embargo reguladas en una ley ordinaria. Dicha ley,



modificable por cualquier norma posterior, puede alterar la regulación básica de régimen local, especialmente a través de normativa de carácter sectorial.

2.- Incapacidad para dotar de contenido a la Autonomía Local constitucionalmente reconocida, en tanto no existe en la actual Ley de Bases del Régimen Local una concreción suficiente de las competencias locales. El listado de materias que contiene su artículo 25 está vacío de contenido competencial en tanto que las potestades que las EE LL pueden ejercer sobre esas materias debe ser concretado por la Ley sectorial estatal y autonómica, cosa que se ha hecho de un modo insuficiente. Además, esa falta de atribución de competencias ha llevado a la confusión de la competencia con la realización de actividades y prestación de servicios, cuando estas únicamente deberían ser una consecuencia o manifestación del ejercicio de aquélla.

3.- Insuficiente definición del papel de las Diputaciones, Cabildos y Consejos, que constituyen junto con los municipios, una única comunidad local para la Comunidad Autónoma o el Estado. La necesidad de que las competencias locales se ejerzan por la comunidad local, delimitando con precisión, a nivel interno de ambas instituciones, las obligaciones y prerrogativas que cada una tiene, no ha sido contemplada en la actual LBRL, lo que ha impedido que las Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos insulares hayan podido desarrollarse como instituciones complementarias de los municipios.

4.- Insuficiencia del sistema de colaboración intermunicipal para la prestación de servicios y realización de actividades en común: ello deriva en la creación de nuevas instituciones con la consiguiente estructura administrativa, lo que no necesariamente garantiza una mayor eficacia pero lo que sí asegura un aumento de costes.

5.- Insuficiencia financiera: La escasez de recursos municipales se deriva de una absoluta desconexión del sistema de financiación con el sistema de competencias. No se ha procedido a un ajuste ante el aumento de las mismas ni se han financiado convenientemente aquellas obligaciones que las leyes sectoriales les atribuyen.



PROPUESTAS:

1. Rango formal de la norma

Resulta presupuesto básico de carácter esencial que la regulación básica del Gobierno y la Administración local cuente, desde el punto de vista de la jerarquía normativa, con una posición que garantice la estabilidad del sistema.

La fragilidad de la ley ordinaria (es fácilmente modificable por cualquier norma posterior, alterando así la regulación básica de régimen local, especialmente a través de normativa de carácter sectorial), no ofrece esa garantía, salvo que se acompañe de mecanismos reales de defensa frente a las decisiones del legislador sectorial que alteren los fundamentos básicos del sistema de Gobierno y Administración local que establezca aquella.

A tal efecto, la solución ideal sería que la norma reguladora del nuevo sistema tuviera naturaleza jurídica y rango normativo de ley orgánica. Esta norma es la que nuestra Constitución destina a la regulación de las instituciones básicas –y no tan básicas- del Estado (el Tribunal Constitucional, el Defensor del Pueblo, el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado) y, específicamente, de su estructura territorial (los Estatutos de Autonomía). No obstante, somos conscientes de que la Constitución se olvidó de unas de las instituciones básicas de la configuración de nuestro Estado como social y democrático (art. 1 CE) y de su organización territorial descentralizada (art. 137 CE): las Entidades Locales, y no las hizo merecedoras de una regulación de carácter orgánico.

Aunque nada impide ni desaconseja la subsanación de ese olvido, para el caso de que se siga considerando a las EE LL como las “hermanas pobres” (aunque insustituibles) de las instituciones en las que se fundamenta nuestro Estado y, por tanto, no se contemple abordar una modificación constitucional, la regulación del nuevo sistema de Gobierno y Administración Local mediante ley ordinaria debería acompañarse de:

- Una modificación de la regulación del conflicto en defensa de la autonomía local contenido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para relajar los requisitos de legitimidad para su interposición. En la docena de años de existencia de los escasos conflictos que se han planteado más del 90 por 100 han sido rechazados por no cumplir esos requisitos. Además, su justificación residía en el temor a que se produjera una avalancha de conflictos que no pudiera ser asumida por el TC; el tiempo ha demostrado que ese temor era totalmente infundado.



- Un "Pacto Político" que comprometa al Estado y a la CC AA (sea cual sea el partido político que gobierne) a respetar la configuración básica del sistema que esa ley básica establezca y a los principios en los que se fundamenta ese sistema (autonomía local, proximidad y/o subsidiariedad, descentralización, proporcionalidad y suficiencia financiera), principios que deben ser observados por el legislador sectorial en todas las disposiciones que adopte cuando desarrollen, afecten o interfieran en esa configuración básica del sistema. Asimismo, con el objetivo de hacer efectivo el principio de "una Administración una competencia", el Pacto debería incluir el compromiso del legislador sectorial y autonómico de abordar, a la mayor brevedad posible, una revisión de toda su normativa vigente para adecuarla al nuevo marco competencial de las EE LL.

2. Relaciones con otras administraciones.

Las relaciones interadministrativas deberían basarse en el principio de lealtad institucional. El Estado y las CC AA en el ejercicio de las competencias que constitucionalmente tienen asignadas no deben fomentar una rivalidad entre las EE LL que les lleve a asumir la prestación de servicios y la realización de actividades que no son de su competencia o que no sean económicamente sostenibles ni socialmente rentables.

El nuevo sistema deberá prever el marco relacional de las administraciones locales con la administración estatal y la autonómica, materializando y garantizando la autonomía local constitucionalmente reconocida frente a posibles pretensiones de tutela que se pretendan ejercer desde otros ámbitos, eliminando los controles de conveniencia y oportunidad, que estarán expresamente prohibidos por la norma.

Así mismo, el nuevo marco legal deberá articular los mecanismos de defensa contra dichas actuaciones, vía suspensión de las mismas y previsión de acciones judiciales específicas en defensa de la autonomía local, así como de las competencias de las EE LL y de la suficiencia financiera de sus Haciendas, entre otras posibles medidas a adoptar.

La construcción de infraestructuras de competencia estatal o autonómica no debe conllevar, en modo alguno, la imposición al Ayuntamiento donde se ubique la misma de cargas u obligaciones económicas de ningún tipo que le obliguen, bajo mecanismos de naturaleza coactiva, a cofinanciarlas a través de distintas fórmulas, como cesión de suelo o colaboración en su financiación (por ejemplo, centros educativos, hospitales, edificios para la administración de justicia, etc.). La previsión de dichas



infraestructuras tanto por la administración estatal como la autonómica deberá contemplar su financiación íntegra, sin castigar o condicionar a la entidad local de acogida.

La norma debe prever un mecanismo que impida ese tipo de prácticas mediante la presión que supone el ofrecimiento de las infraestructuras bajo condiciones, así como medios de reacción ágiles y eficaces frente a dicha situación, al objeto de no mermar la capacidad financiera de las EE LL ni su capacidad decisoria, en el marco de la autonomía local

3. La Planta local:

La gran diversidad de la tipología municipal no debe considerarse como algo negativo, sino como un reflejo de la realidad en cuanto al asentamiento de la población en nuestro país.

La supresión de municipios no modifica esa realidad; los asentamientos de población seguirán siendo los mismos tengan o no la consideración jurídica de municipios, y las dificultades que ello entraña para la prestación de los servicios a los que todos los ciudadanos tienen derecho, también.

Los municipios, con independencia de su tamaño deben ser respetados como institución política básica de participación de los ciudadanos en la gestión de los intereses públicos. Los Ayuntamientos no sólo son entidades de prestación de servicios, son también y sobre todo expresión de la voluntad política de sus vecinos.

No obstante, no todos tienen capacidad suficiente para la prestación de los servicios y la realización de actividades que se derivan de las competencias locales. La solución a las carencias de los municipios de insuficiente capacidad de gestión pasa por la disociación entre su entidad política y su estructura administrativa, y esta no tiene por qué ser propia y distinta para cada municipio.

Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares pueden y deben asumir ese papel de administración común de esos municipios. Ello tiene la ventaja de que contamos con una institución ya creada, conocedora de las carencias y necesidades municipales y que cuenta con una estructura administrativa experimentada y familiarizada con la prestación de los servicios municipales. En definitiva, estas instituciones provinciales e insulares pueden generar importantes economías de gestión a la vez que garantizar que todos los ciudadanos, independientemente del tamaño del municipio en el que vivan, tengan acceso a los servicios y actividades derivados del ejercicio de las competencias municipales.



En este aspecto, el ámbito de actuación de las Diputaciones, Cabildos y Consejos como administración común de los municipios debería limitarse a aquellos que carezcan de los medios técnicos y/o económicos necesarios para prestar los servicios y realizar las actividades que se deriven de sus competencias.

Dicho ámbito de actuación, estaría centrado en municipios de menos de 20.000 habitantes. A partir de ahí, habría que barajar criterios de población y de tamificación, en el sentido bien entendido de que el alcance de la actuación provincial e insular en el ejercicio de competencias municipales ha de graduarse para suplir solo a los municipios en aquellas competencias que no puedan ser ejercidas por ellos mismos

También a través de la prestación conjunta de servicios los municipios pueden suplir sus insuficiencias de gestión. No obstante, el nuevo sistema debería arbitrar y potenciar mecanismos adecuados para que los municipios pudieran unirse, bien entre los propios municipios o bien entre estos y las Diputaciones, Cabildos y Consejos, para la prestación de los servicios y la realización de las actividades derivadas de las competencias locales, sin que ello supusiera la necesidad de crear nuevas instituciones y las correspondientes estructuras administrativas y de gestión.

4. Suficiencia financiera:

El sistema competencial de las EE LL debe conectarse necesariamente con la financiación de su ejercicio. Para ello deberán respetarse los siguientes criterios:

- a. La atribución de competencias deberá ir acompañada de la financiación adecuada, condición sin la cual las EE LL no estarán obligadas a asumir la competencia ni a prestar los servicios o realizar las actividades que de ella se derivan. Para ello la ley de transferencia deberá ir acompañada de un instrumento normativo de evaluación de costes y atribución de recursos. Dicha evaluación se fijará previo acuerdo entre la Administración que atribuya la competencia y las EE LL afectadas o el máximo órgano de colaboración entre ambas.
- b. Las obligaciones que se impongan a las EE LL, lleven o no aparejada la atribución de competencias, se regirán por los mismos principios anteriores.
- c. Las leyes que supriman o modifiquen cualquier tributo de percepción municipal, provincial o insular que mengüe los ingresos de las haciendas locales, arbitrarán las medidas de compensación que impidan que las disponibilidades de las Entidades Locales vean disminuidas o reducidas sus posibilidades de crecimiento futuro.



- d. Como regla general, las transferencias que se reconozcan a las Entidades Locales por otras Administraciones públicas tendrán carácter incondicionado. Dichas Administraciones sólo podrán establecer subvenciones finalistas cuando circunstancias excepcionales o de interés general, debidamente motivadas, así lo requieran. Esta financiación condicionada no podrá superar el 10 por 100 del total de las transferencias económicas que el Estado o la Comunidad Autónoma destine a la financiación local.

5. Principios para evitar duplicidades en la prestación de servicios y la realización de actividades:

- a. Principio de estabilidad presupuestaria: el establecimiento y prestación de servicios y la realización de actividades por las EE LL, ya sean de su competencia o complementarios de las otras Administraciones públicas, estarán sujetos al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.
- b. Principio de colaboración: para el establecimiento de servicios y realización de actividades complementarias de las de otras Administraciones Públicas deberán establecerse los mecanismos de colaboración entre la Entidad Local y la Administración Pública interesadas que, desde la lealtad institucional, evite la duplicidad del servicio o actividad de que se trate.

6. El sistema de atribución de competencias a las Entidades Locales:

El nuevo sistema de competencias locales debería basarse en los siguientes criterios:

- a. Inclusión en una futura Ley de Gobierno Local de una cláusula general por la que se reconozca la competencia de los municipios para intervenir, dentro del ámbito de la ley, en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad o administración pública, así como para realizar, en su ámbito territorial, actividades complementarias de las propias de las otras administraciones públicas.

En el desarrollo de competencias concurrentes o complementarias con otras Administraciones públicas se respetarán en todo caso los principios derivados de la normativa de estabilidad presupuestaria y se podrán en funcionamiento los mecanismos de cooperación a fin de evitar duplicidades de servicios.

- b. Inclusión en esa futura Ley de Gobierno Local de un listado de materias en las que se reconoce un interés local relevante y sobre las que las EE LL podrían ejercer sus potestades (normativa, de



autoorganización, Inspector, sancionadora...). El contenido de dicho listado se propone en el anexo a este documento.

- c. La ley sectorial estatal o autonómica, podrá modular esa lista concretando las materias y limitando las potestades, respetándose en todo caso la capacidad de las EE LL para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos relacionados con dichas materias.
- d. Las leyes sectoriales estatales o autonómicas podrán ampliar las competencias establecidas en la futura Ley de Gobierno Local estableciendo nuevas materias y las potestades que sobre ellas pueden ejercer las Entidades Locales. Tal atribución de nuevas competencias deberá hacerse:
 - i. Previo estudio de la idoneidad de la atribución de la competencia a las EE LL. El juicio de idoneidad deberá estar regido por los principios de autonomía, descentralización, proporcionalidad, subsidiariedad y suficiencia financiera.
 - ii. Teniendo en cuenta las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tengan las Entidades Locales destinatarias de las competencias.
 - iii. Previendo la dotación de la financiación adecuada para el ejercicio de las competencias (respetando el principio de suficiencia financiera en los términos que se enumeran más adelante).
- e. Para evitar duplicidades en la actuación de las Administraciones Públicas, las competencias locales se deberán delimitar desde la concreción de la materia, de tal forma que en un determinado ámbito material sea la única administración que actúe.
- f. El titular originario de las competencias será el municipio. En los casos de insuficiente capacidad para el ejercicio adecuado de la competencia y la consiguiente prestación de servicios y realización de actividades de ellas derivado, será la provincia o la isla la que asumirá la competencia.



ANEXO

PROPUESTA DE LISTA DE MATERIAS DE COMPETENCIA LOCAL¹

Los municipios ejercerán sus potestades sobre las siguientes materias:

1. Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.
2. Medio ambiente urbano y, en particular, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica, en las zonas urbanas.
3. Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
4. Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.
5. Bienestar y asistencia social primaria.
6. Seguridad en lugares de concurrencia pública y Policía local.
7. Protección civil, prevención y extinción de incendios.
8. Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.
9. Transporte de mercancías y transporte público de personas.
10. Desarrollo económico local.
11. Políticas activas de empleo y formación ocupacional.
12. Promoción turística.
13. Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.
14. Protección de consumidores y usuarios.
15. Vigilancia, promoción, prevención y protección de la salud pública.
16. Cementerios, actividades funerarias y policía sanitaria mortuoria.
17. Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.
18. Promoción de la cultura y equipamientos culturales. Archivos, bibliotecas y museos.
19. Protección, gestión y conservación del patrimonio histórico o de interés local.
20. Conservación y rehabilitación de la edificación.
21. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública.
22. Padrón municipal de habitantes.
23. Relaciones de convivencia ciudadana.
24. Promoción de la participación ciudadana y del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

¹ No se incluyen actividades y servicios que los Ayuntamientos vienen realizando por imposición legal, pero que sobre los cuales no ejercen potestades (por ejemplo, el mantenimiento y conservación de los colegios públicos o la dotación de medios materiales a los juzgados de paz).