

ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2012



Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2013

ORGANIZACIÓN DEL ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL 2012

Dirección: Francisco VELASCO CABALLERO. *Director del Instituto de Derecho Local (UAM).*

Consejo de Redacción:

Marcos ALMEIDA CERREDA. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo (Universidad de Santiago de Compostela).*

Tomás CANO CAMPOS. *Profesor Titular de Derecho Administrativo (UCM). Catedrático (A.).*

Eloísa CARBONELL PORRAS. *Catedrática de Derecho Administrativo (Universidad de Jaén).*

Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo (UAM). Profesor Titular (A.).*

Juan Carlos CORRALES GUILLÉN. *Director General del Instituto de Formación y Estudios del Gobierno Local de Madrid. Ayuntamiento de Madrid.*

Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM).*

María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR. *Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (UAM).*

Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM). Profesora Titular (A.).*

Domingo J. JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS. *Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario (UAM).*

Zaida LÓPEZ CÁRCAMO. *Investigadora del Instituto de Derecho Local (UAM).*

Diego MARÍN-BARNUEVO FABO. *Catedrático de Derecho Financiero y Tributario (UAM).*

Félix Daniel MARTÍNEZ LAGUNA, *Becario de investigación FPI-UAM (UAM).*

César MARTÍNEZ SÁNCHEZ. *Ayudante de Derecho Financiero y Tributario (UAM). Secretario académico del Instituto de Derecho Local (UAM).*

Luis MEDINA ALCOZ. *Letrado del Tribunal Constitucional. Profesor Titular de Derecho Administrativo (UCM).*

Carmen NAVARRO GÓMEZ. *Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política (UAM).*

Julia ORTEGA BERNARDO. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM). Profesora Titular (A.).*

Cayetano PRIETO ROMERO. *Director General de Organización y Régimen Jurídico. Ayuntamiento de Madrid.*

Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM).*

José María RODRÍGUEZ DE SANTIAGO. *Catedrático de Derecho Administrativo (UAM).*

Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ. *Fiscal.*

Sofía SIMOU. *Investigadora IDL-UAM.*

Félix Alberto VEGA BORREGO. *Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario (UAM).*

Consejo Asesor:

Antonio Ángel AVILÉS GARCÍA. *Segundo Teniente de Alcalde. Concejala de Economía, Empleo y Comercio. Ayuntamiento de Tres Cantos.*

María Concepción DANCAUSA TREVIÑO. *Primera Teniente de Alcalde. Concejala-Delegada del Área de Gobierno de Economía, Hacienda y Administración Pública. Ayuntamiento de Madrid.*

José Antonio CARNEVALI RAMÍREZ. *Primer Teniente de Alcalde. Concejala de Recursos Humanos, Calidad, Organización, Servicios Jurídicos, Seguridad y Movilidad Urbana. Ayuntamiento de Majadahonda.*

Concepción VILLALÓN BLESA. *Tercera Teniente de Alcalde. Concejala de Administración municipal. Ayuntamiento de Alcobendas.*

César DE LA SERNA MOSCOL. *Primer Teniente de Alcalde. Concejala de Economía, Hacienda, Administración Pública y Turismo. Ayuntamiento de Colmenar Viejo.*

Ángel MORENO GARCÍA. *Alcalde. Ayuntamiento de San Fernando de Henares.*

Secretaría de Redacción:

Silvia Díez SASTRE. *Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo (UAM). Profesora Titular (A.). Directora de Investigación del Instituto de Derecho Local (UAM).*

ESTUDIO INTRODUCTORIO

| | |
|--|----|
| Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local | 23 |
| Francisco VELASCO CABALLERO | |
| <i>Director del Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| I. Introducción | 24 |
| II. El nuevo sistema competencial | 26 |
| III. El fundamento econométrico de la reforma competencial: el «coste estándar» | 28 |
| 1. Formulación técnica del «coste estándar» | 29 |
| 2. Objeciones metodológicas | 30 |
| 3. Valoración constitucional del «coste estándar» | 32 |
| 3.1. El «coste estándar» como magnitud jurídicamente arbitraria..... | 33 |
| 3.2. Competencias del Estado para fijar «costes estándar» de servicios municipales | 34 |
| 3.3. Garantía constitucional de autonomía local | 35 |
| IV. Tipología de competencias | 37 |
| 1. Competencias propias | 37 |
| 2. Servicios obligatorios mínimos | 38 |
| 3. Competencias «impropias» | 40 |
| 4. Competencias complementarias | 42 |
| 5. Iniciativa económica..... | 43 |
| 6. Competencias delegadas | 45 |
| V. Traslados competenciales..... | 47 |
| 1. Traslados directos de competencias | 47 |
| 1.1. ¿Quién traslada las competencias?..... | 48 |
| 1.2. Supresión de competencias municipales..... | 49 |
| 1.3. Régimen provisional de prestación | 51 |
| 2. Traslados competenciales imperativos | 53 |
| VI. Bibliografía | 58 |

ESTUDIOS

| | |
|--|----------------|
| Corporaciones locales y defensa del interés general en la intervención en actividades y servicios..... | 63 |
| Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO | |
| <i>Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III</i> | |
| I. Introducción..... | 64 |
| II. La extensión en las disposiciones AS09 del concepto de libertad de establecimiento y libre prestación de servicios sobre el que parecía construirse la DS a ámbitos conexos pero distintos a los servicios | 67 |
| III. La deliberada extensión de la filosofía de la DS a ámbitos ajenos a los servicios o excluidos de la Directiva: La Ley de Industria, la Ley estatal 12/2012, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, y la Ley 2/2012, de Dinamización de la actividad comercial en la Comunidad de Madrid. | 71 |
| IV. Intervención local en las actividades de particulares y empresas tras las disposiciones AS09: los rasgos esenciales del nuevo modelo y estrategias de respuesta y adaptación al mismo por parte de las CCLL..... | 74 |
| 1. Los dos posibles modelos extremos de referencia para la adaptación y cumplimiento de AS09 | 75 |
| 2. El alcance e interpretación de las normas que permiten la graduación de la respuesta a la adaptación al AS09 | 77 |
| 2.1. La trascendencia e importancia de la actuación «ex ante» por parte de las CCLL..... | 79 |
| 2.2. La subsistencia de técnicas autorizadoras y los supuestos permitidos.... | 84 |
| 2.2.1. Las autorizaciones en entredicho son las que tengan carácter obligatorio, pero no aquellas que voluntariamente soliciten los titulares y prestadores de servicios..... | 85 |
| 2.2.2. Las autorizaciones en entredicho son las que exigen un acto administrativo o un registro o cualquier actuación que tenga carácter previo al ejercicio de la actividad, pero no las que, sin impedir el comienzo de la actividad, exijan acreditar a satisfacción del Ayuntamiento el cumplimiento de requisitos y condiciones de forma simultánea o posterior al comienzo de la actividad.... | 87 |
| 2.2.3. El régimen canónico de la declaración responsable y sus exigencias..... | 88 |
| V. Respuestas organizativas y funcionales posibles para la gestión material del nuevo modelo..... | 92 |
| La transformación del sector empresarial local: prospectiva de las sociedades municipales en el actual contexto de crisis económica | 101 |
| Diana SANTIAGO IGLESIAS | |
| <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad de Santiago de Compostela</i> | |

| | Pág. |
|---|------|
| I. Introducción | 102 |
| 1. Contextualización del debate sobre la racionalización y redimensionamiento del sector empresarial local | 102 |
| 2. Algunas precisiones terminológicas necesarias para delimitar el ámbito subjetivo del estudio | 105 |
| 3. Objeto y fines del estudio | 107 |
| II. Origen del recurso a las fórmulas societarias por las entidades locales | 107 |
| III. Análisis de la necesidad de transformación del subsector societario a la vista de su configuración actual | 110 |
| 1. Aproximación a la realidad del subsector societario | 110 |
| 2. Determinación de la conveniencia de iniciar el proceso de transformación del subsector societario | 115 |
| 3. Identificación de los objetivos de un eventual proceso de transformación del subsector societario | 117 |
| 3.1. Determinación de la conveniencia de redimensionar el subsector societario | 117 |
| 3.2. Determinación de la conveniencia de reorganizar el subsector societario | 118 |
| 3.3. Determinación de la conveniencia de incrementar el control externo sobre el funcionamiento de las sociedades municipales | 119 |
| IV. Las medidas adoptadas por el Gobierno de España en relación con el subsector societario | 120 |
| 1. Primera fase: recomendaciones de actuación en relación con el subsector societario | 120 |
| 2. Segunda fase: medidas de naturaleza normativa adoptadas en relación con el subsector societario | 122 |
| 2.1. Medidas de redimensionamiento del sector público local | 122 |
| 2.2. Medidas de ordenación estratégica del sector público local | 126 |
| V. Notas para el diseño del proceso de transformación del subsector societario | 129 |
| 1. Premisas | 129 |
| 2. Líneas directrices del proceso de transformación del subsector societario | 131 |
| 2.1. Modificación de la normativa estatal dictada al amparo del art. 149.1.13 de la Constitución | 131 |
| 2.1.1. Establecimiento de límites al empleo de fórmulas societarias para la gestión de servicios públicos | 131 |
| 2.1.2. Preferencia de las fórmulas societarias para el ejercicio de la iniciativa económica | 132 |
| 2.2. Aprobación de normativa autonómica reguladora del sector empresarial local | 132 |
| 2.3. Modificación de la normativa reguladora de los controles sobre el subsector societario | 133 |

| | Pág. |
|--|------------|
| 2.3.1. Disciplina de controles «ex ante» | 133 |
| 2.3.2. Revisión de los controles «ex post»..... | 134 |
| 2.4. Incremento de las exigencias en materia de transparencia..... | 135 |
| 2.5. Revisión por los municipios de sus respectivos subsectores societarios... | 135 |
| VI. Bibliografía | 136 |
| La aplicación del despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el sector público local | 139 |
| Miguel SÁNCHEZ MORÓN <i>Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Alcalá</i> | |
| Belén MARINA JALVO <i>Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Alcalá</i> | |
| I. La aceptación legal del despido colectivo en las Administraciones públicas | 140 |
| II. Delimitación de los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público local a efectos de la aplicación de la medida del despido colectivo | 142 |
| III. La vinculación del despido colectivo del personal laboral del sector público con los principios y los mecanismos regulados en la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas | 144 |
| IV. El procedimiento de despido colectivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en la entidades del sector público local que no son Administración pública | 148 |
| 1. Normativa aplicable y objeto del procedimiento | 148 |
| 2. Las causas del despido colectivo..... | 148 |
| 2.1. Causas económicas | 149 |
| 2.2. Causas técnicas, organizativas y de producción | 151 |
| 3. Iniciación del procedimiento | 152 |
| 4. Finalización del procedimiento..... | 153 |
| V. Procedimiento de despido colectivo aplicable en las Administraciones públicas locales | 154 |
| 1. Regulación y objeto..... | 154 |
| 2. Determinación específica de las causas de despido colectivo en las Administraciones públicas locales | 155 |
| 2.1. Causas económicas | 155 |
| 2.2. Causas técnicas y causas organizativas..... | 157 |
| 2.3. Consideraciones sobre la actual regulación de las causas de despido colectivo en las Administraciones públicas | 158 |
| 3. Prioridad de permanencia en el ente, organismo o entidad pública local..... | 160 |
| 4. Medidas sociales de acompañamiento..... | 161 |
| 5. Comunicación de la decisión de despido colectivo en el ámbito de la Administración local | 162 |

| | Pág. |
|--|------|
| Si la reducción de concejales fuera la respuesta, ¿cuáles son las preguntas? Cómo son y qué se espera de los líderes políticos locales | 165 |
| Carmen NAVARRO GÓMEZ | |
| <i>Profesora Contratada Doctora de Ciencia Política. Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| I. Introducción | 166 |
| II. ¿Qué tiene de distintivo la democracia local? | 167 |
| III. ¿Qué tareas tienen encomendadas los concejales y cómo orientan su labor? ¿Representan, deciden y controlan? | 169 |
| IV. ¿Cuántos concejales necesita un gobierno local? ¿El número de concejales determina su capacidad para cumplir los objetivos de la democracia local? | 176 |
| V. Comentarios finales | 179 |
| VI. Bibliografía | 180 |
| El control interno en el ámbito local: situación actual y propuestas de reforma | 183 |
| Begoña SESMA SÁNCHEZ | |
| <i>Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario. Catedrática (A.). Universidad de Oviedo</i> | |
| I. Introducción | 184 |
| II. Diagnóstico del marco jurídico del control interno en la esfera local | 185 |
| III. Aspectos orgánicos de la función de control interno en la esfera local | 189 |
| IV. Las modalidades de control interno local: función interventora, control financiero y control de eficacia | 195 |
| V. Líneas de reforma del control interno local | 198 |
| 1. Respecto del marco normativo | 198 |
| 2. Respecto de los aspectos orgánicos del control interno local | 200 |
| 3. Respecto de las modalidades de control interno | 203 |
| La evolución reciente del régimen local italiano: las reformas motivadas por la crisis económica | 207 |
| Fulvio CORTESE | |
| <i>Investigador de Derecho Administrativo y Profesor de Instituciones de Derecho Público, Università degli Studi di Trento, Italia</i> | |
| I. Planteamiento | 208 |
| II. Guía de las intervenciones legislativas | 212 |
| III. El significado general de las reformas y las cuestiones abiertas | 219 |
| INFORMES SECTORIALES | |
| Organización y régimen jurídico | 229 |
| SILVIA DÍEZ SASTRE | |
| <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid</i> | |

| | Pág. |
|---|------------|
| I. Introducción | 229 |
| II. El régimen local, en general..... | 230 |
| 1. La reforma del régimen local | 230 |
| 2. Cuestiones generales | 233 |
| III. Organización del Ayuntamiento..... | 236 |
| 1. Órganos de gobierno | 236 |
| 1.1. Concejales | 236 |
| 2. Sistema electoral local..... | 239 |
| 3. Participación ciudadana..... | 240 |
| 4. Administración instrumental..... | 241 |
| IV. Entidades locales supramunicipales | 241 |
| V. Competencias municipales..... | 243 |
| VI. Relaciones interadministrativas..... | 244 |
| Normas, actos y procedimientos administrativos municipales | 245 |
| Mónica DOMÍNGUEZ MARTÍN | |
| <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Profesora Titular (A.).</i> | |
| <i>Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| I. Normas municipales..... | 245 |
| 1. Sistema de fuentes del Derecho local: doctrina y legislación..... | 245 |
| 2. Jurisprudencia sobre normas municipales | 246 |
| II. Acto administrativo..... | 249 |
| 1. Actos administrativos de la Administración local: doctrina y legislación..... | 249 |
| 2. Jurisprudencia sobre actos administrativos..... | 251 |
| 2.1. Tipos de actos administrativos: impugnabilidad y control..... | 252 |
| 2.2. Eficacia y ejecutividad del acto administrativo | 253 |
| 2.3. Eliminación del acto administrativo | 255 |
| III. Procedimiento administrativo | 258 |
| 1. Procedimientos administrativos locales: doctrina y legislación | 258 |
| 2. Jurisprudencia sobre procedimiento administrativo | 259 |
| Contratación local | 263 |
| Ana DE MARCOS FERNÁNDEZ | |
| <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma</i> | |
| <i>de Madrid</i> | |
| I. Introducción | 263 |
| II. Calificación de los contratos cuyo objeto es la prestación del servicio de transporte escolar | 264 |
| III. Excepciones a la obligación de convocar una licitación pública..... | 264 |

| | Pág. |
|---|------|
| IV. Requisitos para contratar: certificación acreditativa del cumplimiento de las obligaciones de la Seguridad Social expedida con posterioridad a la propuesta de la Mesa de Contratación | 268 |
| V. Concurrencia de ofertas por parte de dos empresas con el mismo administrador... | 269 |
| VI. Cuestiones relativas a la oferta en baja temeraria y a la presentación de ofertas imprecisas en procedimientos restringidos | 270 |
| 1. La oferta en baja temeraria | 270 |
| 2. Oferta imprecisa y que no se ajusta a las especificaciones técnicas | 270 |
| VII. Criterios ecológicos en la determinación de las especificaciones técnicas, la capacidad de los operadores y los criterios de adjudicación..... | 271 |
| VIII. Nulidad del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Técnicas por la confusión en la definición del objeto del contrato y, en consecuencia, en la definición de su régimen jurídico | 272 |
| IX. Falta de motivación en la adjudicación de un contrato de servicios..... | 274 |
| X. Criterios de selección del contratista y criterios de adjudicación del contrato..... | 275 |
| XI. Efectos del recurso especial: suspensión de la adjudicación del contrato y cómputo del plazo para la formalización | 277 |
| XII. Precisiones sobre la interpretación del régimen de modificación de los contratos... | 278 |
| XIII. Bibliografía | 280 |
| Haciendas locales | 281 |
| Domingo Jesús JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS | |
| <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| Félix Daniel MARTÍNEZ LAGUNA | |
| <i>Becario de investigación FPI-UAM. Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| César MARTÍNEZ SÁNCHEZ | |
| <i>Profesor Ayudante de Derecho Financiero y Tributario. Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| I. Introducción | 281 |
| II. Principios de ordenación de las haciendas locales..... | 282 |
| III. Ingresos de las haciendas locales | 284 |
| 1. Ingresos tributarios..... | 284 |
| 1.1. Impuestos..... | 284 |
| 1.1.1. Impuesto sobre Bienes Inmuebles..... | 284 |
| 1.1.2. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras | 288 |
| 1.1.3. Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica..... | 291 |
| 1.1.4. Impuesto sobre Actividades Económicas..... | 292 |
| 1.1.5. Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana | 294 |
| 1.2. Tasas..... | 298 |
| 1.3. Contribuciones especiales..... | 303 |
| 2. Otros ingresos | 305 |

| | Pág. |
|--|------------|
| IV. Procedimientos tributarios en el ámbito local | 305 |
| V. Presupuestos de las haciendas locales - Estabilidad presupuestaria..... | 307 |
| Medio ambiente urbano | 309 |
| Blanca RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO | |
| <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| I. Resultados de la Cumbre RÍO +20. La llamada «economía verde» y su impulso desde la gobernanza local | 309 |
| II. Instrumentos de programación y planificación e instrumentos financieros y ayudas (ámbitos comunitario, estatal y autonómico)..... | 311 |
| III. Normativa de la Unión Europea..... | 312 |
| IV. Normativa estatal | 312 |
| V. Normativa autonómica | 313 |
| VI. Normativa municipal | 314 |
| VII. Jurisprudencia | 314 |
| 1. Presentación | 314 |
| 2. Ordenanza municipal que prohíbe la publicidad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado, excepto la que se realice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros | 315 |
| 3. Sentencias en materia de telefonía móvil..... | 316 |
| 3.1. STC 8/2012, de 19 de enero: la competencia del Estado en materia de telecomunicaciones comprende, con carácter de exclusividad, las cuestiones estrictamente técnicas sobre el uso del dominio público radioeléctrico..... | 316 |
| 3.2. No es ajustado a Derecho el establecimiento de restricciones absolutas al derecho de ocupación del dominio público o privado por los operadores de telefonía móvil..... | 316 |
| 3.3. Establecimiento por la Ordenanza de restricciones adicionales a la exposición a los campos electromagnéticos..... | 317 |
| 3.4. Exigencia de un Plan Técnico previo para la autorización de antenas de telefonía móvil | 318 |
| 3.5. Inclusión de la exigencia de que las infraestructuras de radiocomunicaciones utilicen la mejor técnica posible que consigan minimizar la exposición de las personas a los campos electromagnéticos (cláusula de progreso) | 319 |
| 3.6. Imposición de uso compartido de instalaciones como medida para la minimización ambiental y visual..... | 319 |
| 3.7. Disposición de antenas como «actividad clasificada» | 319 |
| 3.8. Medidas sobre la temporalidad de las licencias para la instalación de servicios de radiocomunicación | 321 |
| VIII. Nota bibliográfica..... | 321 |

| | Pág. |
|---|------|
| Ordenación del territorio y urbanismo | 323 |
| Sofía SIMOU | |
| <i>Investigadora del Instituto de Derecho local. Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| I. Introducción | 323 |
| II. Novedades normativas y aportaciones doctrinales..... | 326 |
| III. Novedades jurisprudenciales y doctrinales | 334 |
| 1. Competencias en materia urbanística | 334 |
| 1.1. Grandes superficies comerciales destinadas al suministro de combustible a vehículos (licencias, exclusión del cómputo de edificabilidad y obligación de costear las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores)..... | 334 |
| 1.2. Deberes urbanísticos de los propietarios en suelo urbano no consolidado, valoraciones, patrimonio público del suelo y sistema de ejecución del planeamiento | 335 |
| 2. Planeamiento urbanístico | 335 |
| 2.1. Aprobación e impugnación de planes | 336 |
| 2.1.1. Aprobación definitiva del planeamiento supeditada a determinadas condiciones. Audiencia a organismos interesados e informe hidrológico..... | 336 |
| 2.1.2. Jurisdicción contencioso-administrativa y planes urbanísticos. | 336 |
| 2.1.3. Plazo para la formulación del planeamiento urbanístico | 337 |
| 2.1.4. Aprobación de planes por silencio administrativo positivo | 337 |
| 2.2. Clasificación y calificación del suelo, modificación y revisión de planes. | 338 |
| 2.2.1. Patrimonio municipal del suelo, calificación urbanística y uso de interés social | 338 |
| 2.2.2. Evaluación ambiental estratégica y modificación puntual..... | 339 |
| 2.2.3. Desafectación de vías pecuarias..... | 340 |
| 2.2.4. Desclasificación del suelo no urbanizable especialmente protegido..... | 340 |
| 2.2.5. Fijación del aprovechamiento urbanístico en el subsuelo del suelo urbano..... | 341 |
| 2.2.6. Estudios de detalle..... | 342 |
| 3. Ejecución urbanística. Sistema de expropiación y determinación del justiprecio. | 342 |
| 4. Disciplina urbanística. Licencia municipal y proyectos supramunicipales. Autonomía local | 343 |
| Servicios públicos y actividad económica privada y pública en el ámbito municipal... | 345 |
| Julia ORTEGA BERNARDO | |
| <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo. Profesora Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| I. Introducción | 346 |

| | Pág. |
|---|------|
| II. Iniciativa económica de las entidades locales | 347 |
| 1. Previsiones sobre la iniciativa económica en el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local (versión de 18 de febrero de 2013)..... | 347 |
| 2. Iniciativa económica <i>versus</i> servicio público en el marco del Derecho de la competencia: el caso de la actividad municipal de impartición de clases de inglés | 348 |
| III. Servicios públicos municipales | 350 |
| 1. Consideraciones generales | 350 |
| 2. Formas de gestión de los servicios públicos municipales: la racionalización de las estructuras organizativas locales | 351 |
| 3. Los servicios de mercados y lonjas centrales: la supresión del monopolio local y la modificación de la regulación de los servicios prestados para adecuarlos a la garantía de las libertades económicas y al Derecho de la competencia | 352 |
| 3.1. La propuesta de supresión del monopolio de los servicios de mercados y lonjas municipales | 352 |
| 3.2. Razones para la supresión del monopolio municipal de «mercados y lonjas» | 352 |
| 3.3. Problemas adicionales relativos al funcionamiento y regulación de la gestión del servicio público de mercados centrales derivadas de la atribución «directa de la gestión» y de la adopción de normas contrarias al Derecho de la competencia..... | 354 |
| 4. La adecuación a las libertades económicas, a la libre competencia y a la Directiva de Servicios de las actividades realizadas por concesionarios de la Administración local: la STJ de la Unión Europea de 10 de mayo de 2012 | 356 |
| 5. Servicios funerarios y defensa de la competencia..... | 357 |
| 5.1. Conductas contrarias al Derecho de la competencia realizadas por concesionarias municipales que prestan servicios funerarios con la colaboración del Ayuntamiento | 357 |
| 5.2. Conductas contrarias al Derecho de la competencia realizadas por el Ayuntamiento en el ejercicio de sus competencias de regulación y tributación en materia de servicios funerarios..... | 360 |
| 5.3. Conductas contrarias al Derecho de la competencia realizadas por el Ayuntamiento en el ejercicio de su poder de control e inspección sobre sus concesionarios en materia de servicios funerarios | 361 |
| 6. La regulación por Ordenanza de los servicios públicos locales: el supuesto de la gestión de residuos..... | 361 |
| 7. Servicio público de transportes terrestres | 363 |
| IV. Intervención municipal en las actividades económicas privadas que se desarrollan en régimen de libre competencia | 364 |

| | Pág. |
|---|------|
| 1. Respeto de las reglas de la competencia por los Ayuntamientos en la prestación de los servicios económicos de verificación de la documentación que se aporta en la tramitación de licencias urbanísticas | 364 |
| 2. Restricciones impuestas por Ordenanza municipal en la actividad publicitaria realizada por vehículos de titularidad privada..... | 364 |
| 3. Limitaciones impuestas por Ordenanza en la actividad empresarial de prestación de los servicios de telefonía móvil | 366 |
| Bienes públicos y expropiación forzosa | 369 |
| Juan Antonio CHINCHILLA PEINADO | |
| <i>Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo. Profesor Titular (A.). Universidad Autónoma de Madrid</i> | |
| I. Introducción | 369 |
| II. Bienes públicos | 370 |
| 1. Novedades normativas..... | 370 |
| 2. Novedades doctrinales | 372 |
| 3. Novedades jurisprudenciales..... | 374 |
| III. Expropiación forzosa..... | 375 |
| 1. Novedades normativas..... | 375 |
| 2. Aportaciones doctrinales..... | 378 |
| 3. Novedades jurisprudenciales..... | 381 |
| Jurisdicción contencioso-administrativa y responsabilidad patrimonial | 385 |
| Luis MEDINA ALCOZ | |
| <i>Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Complutense</i> | |
| I. Jurisdicción Contencioso-Administrativa..... | 385 |
| 1. La reforma de las leyes reguladoras de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Orgánica del Poder Judicial y de Demarcación y Planta Judicial | 385 |
| 2. Las tasas judiciales | 386 |
| 3. La postulación procesal..... | 389 |
| 4. La legitimación..... | 390 |
| 5. El agotamiento de la vía administrativa | 392 |
| 6. Otras cuestiones | 393 |
| II. Responsabilidad patrimonial | 395 |
| 1. Problemas de causalidad | 395 |
| 2. Problemas de culpa..... | 397 |
| 3. Otras cuestiones | 399 |
| Empleo público | 401 |
| María DE SANDE PÉREZ-BEDMAR | |
| <i>Profesora Contratada Doctora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid</i> | |

| | Pág. |
|---|------------|
| I. La secuencia temporal de las reformas en materia de empleo público a lo largo del año 2012..... | 401 |
| II. Las específicas previsiones para el empleo público contenidas en la reforma laboral de 2012..... | 403 |
| 1. El despido por causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en el empleo público..... | 405 |
| 1.1. Determinación de las causas económicas..... | 406 |
| 1.2. Determinación de las causas técnicas y organizativas..... | 408 |
| 1.3. Inexistencia de causas productivas en las Administraciones Públicas.... | 410 |
| 2. La suspensión de los contratos o la reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas en las Administraciones Públicas.... | 411 |
| 3. Indemnizaciones por extinción y retribuciones de los altos cargos del sector público..... | 412 |
| III. Medidas de reordenación y racionalización de las Administraciones Públicas..... | 414 |
| 1. Régimen de incompatibilidades de pensiones indemnizatorias, prestaciones compensatorias y percepciones similares..... | 414 |
| 2. Supresión durante el año 2012 de la paga extraordinaria de diciembre y de la paga adicional de complemento específico o pagas adicionales equivalentes del mes de diciembre..... | 415 |
| 3. Posibilidad de suspensión o modificación del cumplimiento de los Convenios Colectivos o acuerdos del personal laboral..... | 417 |
| 4. Reducción de los días de libre disposición y supresión de los días adicionales por antigüedad en vacaciones y asuntos propios..... | 418 |
| 5. Prestación económica en la situación de incapacidad temporal del personal al servicio de las Administraciones Públicas..... | 418 |
| 6. Reducción de créditos y permisos sindicales..... | 419 |
| IV. Reflexión final..... | 420 |
| Responsabilidad penal y Ayuntamientos..... | 423 |
| Ignacio RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ | |
| <i>Fiscal</i> | |
| I. Reformas legislativas..... | 423 |
| II. Jurisprudencia penal relacionada con el ámbito local..... | 424 |
| 1. Delitos de prevaricación administrativa..... | 424 |
| 2. Negociaciones o actividades prohibidas a funcionarios públicos..... | 428 |
| 3. Delitos de cohecho..... | 430 |
| 4. Malversación de caudales públicos..... | 432 |
| 5. Delitos relacionados con la actividad de la policía local..... | 436 |

INFORMES DE AYUNTAMIENTOS

| | |
|--|-----|
| Notificaciones en apartado de correos | 441 |
| Ayuntamiento de Madrid | |
| Plan integral de transformación de aparcamientos subterráneos en régimen de concesión (PITRAS): tramitación del proyecto | 459 |
| Ayuntamiento de Alcobendas | |
| Interpretación del art. 11.2.1.a) de la Ley 8/2005, de 26 de diciembre, de Protección y Fomento del Arbolado Urbano de la Comunidad de Madrid | 465 |
| Ayuntamiento de Majadahonda | |
| NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES EN EL <i>ANUARIO DE DERECHO MUNICIPAL</i> | 469 |

Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local

Francisco VELASCO CABALLERO

Director del Instituto de Derecho Local

Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

El Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local pretende no sólo garantizar el equilibrio presupuestario sino, más aún, reducir los gastos de los gobiernos locales. Una de las formas de ahorro es la modificación del sistema competencial. El Anteproyecto pretende reducir la actividad municipal de varias formas: suprimiendo competencias locales (fundamentalmente, sobre salud, educación y servicios sociales); imponiendo que la actividad municipal se realice conforme a los «costes estándar» definidos por el Gobierno; fomentando la gestión municipal por delegación, y estableciendo una escala de prioridades en la actividad local, de manera que los ayuntamientos sólo podrán ejercer competencias «impropias» y la iniciativa económica pública cuando estuviera asegurada la gestión sostenible (y a «coste estándar») de los servicios municipales obligatorios y de las competencias propias. De otro lado, el Anteproyecto prevé el traslado de competencias a las provincias cuando los municipios de menos de 20.000 habitantes no consigan gestionar sus servicios obligatorios a «coste estándar». Estos contenidos normativos del Anteproyecto presentan múltiples deficiencias técnicas y son en buena medida disconformes con el sistema constitucional: tanto en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas como en lo que hace al principio democrático y a la garantía constitucional de autonomía local.

Palabras clave: régimen local; gobiernos locales; autonomía local; competencias municipales; servicios públicos.

ABSTRACT

The recent governmental draft of the «Rationalization and Sustainability of Local Governments' Act» aims not only to ensure balanced budgets but also to reduce local gov-

ernments' expenses. One way of saving can be achieved through the modification of the current local powers and obligations' scheme. Municipal expenditure can be reduced in multiple ways such as the following: a) by suppressing local powers (primarily on health, education and social services); b) by restricting municipal activity to «standard costs» defined by the Government; c) by encouraging municipal management through delegation and d) by establishing a scale of priorities in local activity that would allow municipalities to exercise powers on «improper» fields and public economic initiative only when both the delivery of compulsory public services and the exercise of «proper» powers are assured according to the «standard cost». Furthermore, the draft establishes the transfer of powers to provinces when municipalities with fewer than 20,000 inhabitants fail to manage their compulsory public services at «standard cost». The draft's normative provisions have multiple technical deficiencies and are to a great extent not in accordance to the Constitution in so far as the distribution of powers between the State and Autonomous Communities is concerned as well as in relation to the democratic principle and the constitutional guarantee of local self-government.

Keywords: local government law; local governments' powers; public services; local self-government.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL NUEVO SISTEMA COMPETENCIAL.—III. EL FUNDAMENTO ECONOMÉTRICO DE LA REFORMA COMPETENCIAL: EL «COSTE ESTÁNDAR»: 1. Formulación técnica del «coste estándar». 2. Objeciones metodológicas. 3. Valoración constitucional del «coste estándar»: 3.1. *El «coste estándar» como magnitud jurídicamente arbitraria.* 3.2. *Competencias del Estado para fijar «costes estándar» de servicios municipales.* 3.3. *Garantía constitucional de autonomía local.*—IV. TIPOLOGÍA DE COMPETENCIAS: 1. Competencias propias. 2. Servicios obligatorios mínimos. 3. Competencias «impropias». 4. Competencias complementarias. 5. Iniciativa económica. 6. Competencias delegadas.—V. TRASLADOS COMPETENCIALES: 1. Traslados directos de competencias: 1.1. *¿Quién traslada las competencias?* 1.2. *Supresión de competencias municipales.* 1.3. *Régimen provisional de prestación.* 2. Traslados competenciales imperativos.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN¹

1. Está en tramitación el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, ALRSAL). Dicho muy sintéticamente, el ante-

¹ Abreviaturas utilizadas: ALRSAL: Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; art.: artículo; arts.: artículos; CE: Constitución Española de 1978; cit.: citado; DA: Disposición Adicional; DT: Disposición Transitoria; DDTT: Disposiciones Transitorias; ed.: edición; etc.: etcétera; FJ: Fundamento Jurídico; FFJJ: Fundamentos Jurídicos; IEF: Instituto de Estudios Fiscales; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; LOEPSF: Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera; LOREG: Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General; núm.: número; p.: página; pp.: páginas; ss.: siguientes; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; SSTC: Sentencias del Tribunal Constitucional; vol.: volumen.

proyecto se propone reformar las competencias locales (para evitar duplicidades y asegurar la sostenibilidad financiera de ciertos servicios municipales); «racionalizar» (esto es, reducir) el sector público local, las entidades locales menores y las mancomunidades «no sostenibles»; fortalecer a los secretarios, interventores y tesoreros municipales, y reducir las retribuciones de los concejales y alcaldes, así como el número de empleados públicos «eventuales» (puestos de confianza política) en las Administraciones locales. Ahora me voy a referir únicamente a la *reforma competencial*.

2. La reforma del sistema competencial municipal pasa, según parece, por eliminar o reducir algunas competencias municipales, fundamentalmente sobre salud, asistencia social y educación (nuevo art. 25.2 y DDTT 8.^a y 11.^a ALRSAL), por suprimir la competencia complementaria general de los municipios (del actual art. 28 LBRL), por concentrar la actividad municipal en los servicios obligatorios (nuevo art. 7.4 LBRL) y por prever la sustitución coactiva —por las provincias, comarcas o islas— de aquellos municipios de menos de 20.000 habitantes que no cumplan con los «costes estándar» exigibles a sus servicios (nuevo art. 26.3 LBRL) y de los municipios de menos de 5.000 habitantes «intervenidos» (nuevo art. 61 bis LBRL). Con independencia de la valoración política que merezcan estas reformas, muchos son los problemas jurídicos que se plantean, tanto de técnica jurídica como de constitucionalidad.

3. En especial, el análisis constitucional que se va a desarrollar en este estudio es bifronte. Se ocupa, de un lado, de si el ALRSAL respeta las reglas de distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas. Y valora, de otro lado, en qué medida el ALRSAL satisface los *principios constitucionales* que se proyectan sobre el régimen local. El primer juicio, el competencial, es binario: o bien el ALRSAL es válido, porque está amparado por una competencia estatal, o es inválido (porque invade competencias autonómicas). El segundo juicio es de grado: se trata de precisar en qué medida —óptima, suficiente o insuficiente— el ALRSAL satisface los principios constitucionales que se proyectan sobre el régimen local. Para este segundo análisis constitucional se parte de la premisa de que, en relación con los municipios, la Constitución no contiene reglas concretas sino, fundamentalmente, normas principiales (autonomía local, suficiencia financiera, democracia, eficiencia, etc.). Tratándose de normas principiales, la Constitución permite distintos niveles válidos de cumplimiento², en función de la concurrencia de otros principios también imperativos (como, por ejemplo, el nuevo de «estabilidad presupuestaria» del art. 135 CE, o el de eficiencia en el gasto público conforme al art. 31.2 CE). Sobre esta premisa, en este estudio se verá cómo algunas opciones normativas del ALRSAL reducen el alcance de algunos principios constitucionales elementales, como el de autonomía local, si bien esta opción legal restrictiva no necesariamente lleva a una conclusión de inconstitucionalidad.

² J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2000, pp. 39 y ss.

II. EL NUEVO SISTEMA COMPETENCIAL

4. Más adelante (*infra* §§ 20 y ss.) se hará una exposición analítica sobre los concretos tipos de competencias que resultan del ALRSAL. Ahora, con carácter introductorio, se van exponer algunas notas generales del nuevo sistema:

a) El ALRSAL insiste, desde la primera frase de su exposición de motivos, en la conexión de la nueva regulación con la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF), y, por tanto, también con el art. 135 CE. Sin embargo, a poco que se analice esta pretendida conexión, se observa que no es real. El ALRSAL no es una concreción o desarrollo de la LOEPSF sino una ley bien diferenciada. La Ley Orgánica 2/2012 establece un sistema de control financiero sobre los *resultados globales* de cada organización pública territorial (Comunidades Autónomas o entidades locales). Esto es: la LOEPSF establece *principios finalistas y reglas de resultado* (de déficit, endeudamiento y gasto) que han de cumplir las distintas organizaciones públicas territoriales. En este sentido, la LOEPSF no impone a las organizaciones territoriales opciones concretas sobre *cómo* ejercer sus competencias sino *qué objetivos y qué resultados* deben cumplirse en el ejercicio de esas competencias. Conforme a la LOEPSF, cada Administración pública disfruta de autonomía para decidir dónde concentra el déficit posible y dónde reduce intensamente el gasto. Hay, por tanto, espacio para la opción política. Pues bien, muy distinta es la orientación del ALRSAL: no se limita a fijar objetivos y reglas de resultado a los municipios. Más bien pretende *dirigir el ejercicio de cada concreta competencia municipal*. Fundamentalmente, estableciendo un orden de prelación para el ejercicio de las competencias municipales [*infra* § 4.c)] y exigiendo que cada concreto servicio municipal se gestione con el coste concreto definido por el Gobierno, el llamado «coste estándar» previsto en el nuevo art. 26.2 LBRL (*infra* § 5). En este sentido, el objetivo del ALRSAL no es propiamente el «equilibrio presupuestario» (conforme al art. 3.3 LOEPSF) sino, más sencillamente, la *reducción del gasto público local* mediante la transformación de la Administración local en Administración indirecta de cada Comunidad Autónoma o del Estado. Pues, si lo característico del «equilibrio presupuestario» (art. 3.3 LOEPSF) es la inexistencia de déficit en cada presupuesto anual³, lo que el ALRSAL exige a los ayuntamientos es algo distinto y va claramente más allá de la simple inexistencia de déficit presupuestario: la reducción de su gasto, global y por cada tipo de actividad o servicio. Como luego se verá de forma más detallada, el objetivo del ALRSAL es difícilmente compatible con el principio constitucional de autonomía local (art. 137 CE).

b) En segundo lugar, el ALRSAL vincula las competencias municipales a la *eficiencia* en la gestión *de cada concreto municipio*. Al menos, de los municipios de menos de 20.000 habitantes (art. 26.3 LBRL) y, aún más intensamente, de los municipios de me-

³ J. M. FARFÁN PÉREZ y A. VELASCO ZAPATA, «Algunos aspectos de la Ley Orgánica 2/2012 de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en relación con las Entidades Locales», en *Revista de Estudios Locales*, núm. 150 (2012), pp. 12 y ss. (p. 19).

nos de 5.000 habitantes (art. 61 bis LBRL). Según esto, las competencias municipales no serían ya una opción normativa *ex ante* sino la consecuencia *ex post* de una evaluación singularizada de eficiencia, basada en una categoría econométrica novedosa: el «coste estándar» de cada actividad. Según se explicará más adelante (*infra* § 50), esta opción legislativa es, en sí misma, incoherente con el art. 137 CE, que define la autonomía local (y por tanto las competencias locales: STC 4/1981, FJ 3.^o) por referencia a la existencia de «intereses propios» de los municipios, no en función de la mayor o menor eficiencia en la gestión de cada concreto municipio.

c) También, el ALRSAL establece un *criterio de prelación para el ejercicio de las competencias* municipales. Según esto, ya no es cada municipio quien prioriza sus actividades y su gasto (en el marco de sus competencias), sino que es la categorización legal de las competencias quien guía la actividad municipal. En efecto, en el ALRSAL se establece que la actividad local debe estar dirigida, primariamente, a: el cumplimiento de los *servicios obligatorios* del art. 26.1 LBRL; el cumplimiento de las *competencias delegadas* conforme a los parámetros de funcionamiento y financiación en cada caso pactados con la Administración supramunicipal (art. 27 LBRL); y el ejercicio de las competencias propias que les atribuyen las leyes (art. 7.2 LBRL). Más allá de estas competencias (servicios obligatorios, competencias delegadas y competencias propias), y sólo una vez garantizada su «sostenibilidad financiera», el municipio puede ejercer las llamadas «competencias impropias» y la *iniciativa económica* (art. 7.4 LBRL). Este esquema de prelación competencial es escasamente coherente con la garantía constitucional de autonomía local, con el mandato constitucional de legitimidad democrática directa de los municipios (arts. 1.1 y 140 CE) y con la garantía constitucional de suficiencia financiera y autonomía en el gasto (art. 142 CE). Recordemos en primer lugar que, conforme a la jurisprudencia constitucional, el principio democrático naturalmente da lugar a poderes decisorios propios, incluso normativos⁴. Y bien, el sistema democrático local queda parcialmente vacío de sentido cuando el gobierno municipal electo no puede establecer sus propias prioridades funcionales y de gasto (en coherencia con la correspondiente oferta electoral). Si la prioridad absoluta es la gestión de cada concreto servicio obligatorio al «coste estándar» que fija el Estado (conforme al art. 26.2 LBRL), y si las competencias delegadas se ejercen bajo dirección y control de oportunidad de una Administración supralocal (art. 27 LBRL), entonces el gobierno local carece de entidad política suficiente y la legitimidad democrática decidida por la Constitución queda en parte vacía de sentido. De otro lado, la suficiencia financiera local implica, a decir de la jurisprudencia constitucional, la «plena disponibilidad» por los municipios de sus ingresos presupuestarios y la plena «capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos»⁵. Pues bien, esta autonomía de gasto, directamente enraizada en la Constitución, se difumina cuando una organización territorial supramunicipal dispone estrechamente las prioridades del gasto municipal. Al final, la Administración local, cuando *carece de poder para priorizar unas*

⁴ Entre otras, para justificar la necesaria interpretación restrictiva de la reserva de ley en relación con los ayuntamientos democráticos: SSTC 233/1999, FJ 10.c) y 132/2001, FJ 6.^o

⁵ SSTC 109/1998, FJ 10, y 48/2004, FJ 11.

políticas sobre otras, pasa a ser Administración periférica de la Comunidad Autónoma, o del Estado.

d) Por último, el ALRSAL potencia las competencias municipales *delegadas*, frente a las competencias propias. El anteproyecto, al tiempo que pretende reducir las competencias propias municipales (nuevo art. 25.2 LBRL y DDTT 8.^a y 11.^a ALRSAL) fomenta que esas mismas actividades hasta ahora desarrolladas bajo competencia propia, así como otras tareas de titularidad autonómica o estatal, se gestionen en adelante por los mismos municipios, pero por medio de delegación (nuevo art. 27 LBRL y DDTT 8.^a y 11.^a ALRSAL). El incentivo está en la *financiación específica y aparentemente plena* de las delegaciones (nuevo art. 27.4 y 5 ALRSAL). Sin embargo, y como se analizará más adelante, en materias de «interés local» el principio constitucional de autonomía local sólo limitadamente permite el ejercicio de competencias por delegación⁶.

III. EL FUNDAMENTO ECONOMÉTRICO DE LA REFORMA COMPETENCIAL: EL «COSTE ESTÁNDAR»

5. El ALRSAL arranca de una convicción política: que las Administraciones locales suponen un alto coste agregado para el conjunto del Estado. Unas veces, porque realizan tareas que no les corresponden, o que no deberían llevar a cabo (actividades impropias y duplicadas). Otras veces, porque son, simplemente, ineficientes. Esto es, porque las actividades que realizan las cumplen con mayor gasto del que sería procedente⁷. Para reducir el supuesto exceso de gasto, tanto por duplicidades como por ineficiencias, el ALRSAL se apoya sobre una magnitud econométrica novedosa y, como se verá, muy objetable: el «coste estándar» de cada servicio local. Esta magnitud econométrica vertebrará la regulación competencial del ALRSAL. Así, los municipios sólo podrán ejercer «competencias impropias» cuando estén prestando sus servicios obligatorios «a coste estándar» (nuevo art. 7.4 LBRL). También, los municipios de menos de 20.000 habitantes que no presten un concreto servicio «a coste estándar» quedarán despojados de la correspondiente competencia, que pasará a una Administración supramunicipal: provincia, comarca, isla o incluso Administración autonómica (nuevo art. 26.3 LBRL). En suma, el «coste estándar» es una magnitud decisiva en el sistema competencial del ALRSAL. Y por lo mismo es necesario indagar sobre la procedencia y formulación técnica del «coste estándar». En lo que sigue, primero se va a proceder a un análisis estrictamente técnico del «coste estándar». Luego se valorará en qué medida la utilización normativa del «coste estándar» en el ALRSAL es conforme con nuestro sistema constitucional.

⁶ Así, L. ORTEGA ÁLVAREZ, «Las competencias propias de las corporaciones locales», en S. MUÑOZ MACHADO, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. I, 3.^a ed., Iustel, Madrid, 2011, pp. 391 y ss. (p. 400).

⁷ Este sentido de la eficiencia, en L. PAREJO ALFONSO, *Eficacia y Administración. Tres Estudios*, INAP, Madrid, 1995, p. 91.