

As competencias locais tras a Lei de racionalización e sostibilidade da Administración local

Las competencias locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

Local powers after the Act of rationalization and sustainability of local Government



LUIS MIGUEZ MACHO

Profesor titular de Dereito Administrativo
Universidade de Santiago de Compostela (Galicia, España)
luis.miguez@usc.es

Recibido: 27/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local e o debate

Resumo: *Un dos obxectivos fundamentais da reforma da Lei de bases do réxime local levada a cabo pola Lei de racionalización e sostibilidade da Administración local é afrontar o problema que, a xuízo do lexislador, supoñían as duplicidades competenciais que se viñan producindo no ámbito local e o exercicio polos municipios das chamadas “competencias impropias”. Para iso, a reforma introduce profundos cambios no sistema competencial das entidades locais que se describen neste artigo desde unha perspectiva crítica, pois a efectividade destes resulta dubidosa pola deficiente técnica lexislativa empregada, produto en boa medida do atormentado proceso de elaboración seguido pola nova lei.*

Palabras clave: *Administración local, reforma local, competencias locais, concellos, deputacións provinciais, duplicidades competenciais, competencias impropias.*

Resumen: *Uno de los objetivos fundamentales de la reforma de la Ley de bases del régimen local llevada a cabo por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local es afrontar el problema que, a juicio del legislador, suponían las duplicidades competenciales que se venían produciendo en el ámbito local y el ejercicio por los municipios de las llamadas “competencias impropias”. Para ello, la reforma introduce profundos cambios en el sistema competencial de las entidades locales que se describen en este artículo desde una perspectiva crítica, pues la efectividad de los mismos resulta dudosa por la deficiente técnica legislativa empleada, producto en buena medida del atormentado proceso de elaboración seguido por la nueva ley.*

Palabras clave: *Administración local, reforma local, competencias locales, ayuntamientos, diputaciones provinciales, duplicidades competenciales, competencias impropias.*

Abstract: *One of the fundamental objectives of the reform of the Act of bases of local government conducted by the Act of rationalization and sustainability of local government is addressing the problem which involved, in the opinion of the legislature, the jurisdictional overlaps in local government and the exercise by municipalities of the so called “improper powers”. For this purpose, the reform introduces major changes in the jurisdictional system of local*

government described in this paper from a critical perspective, since their effectiveness is questionable because of poor legislative technique used, largely the product of the tormented elaboration process followed by the new act.

Key words: *local government, local reform, local powers, municipalities, county councils, jurisdictional overlaps, improper powers.*

Índice: *1 Introducción. 2 O sistema de atribución de competencias ás entidades locais antes da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local. 2.1 Lexislación xeral de réxime local e lexislación sectorial. 2.2 As competencias propias dos municipios. 2.3 As competencias propias das provincias. 2.4 As competencias delegadas. 3 A crítica ao anterior sistema de competencias locais. 3.1 As chamadas “competencias impropias” dos municipios. 3.2 As duplicidades competenciais. 4 O sistema de atribución de competencias ás entidades locais tras a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local. 4.1 A modificación dos principios xerais do artigo 2 da Lei de bases do réxime local. 4.2 As limitacións á asunción de competencias non atribuídas especificamente por norma con rango de lei. 4.2.a) A limitación da cláusula xeral de competencia. 4.2.b) A derogación do artigo 28 da Lei de bases do réxime local. 4.2.c) As limitacións á iniciativa pública local na actividade económica. 4.3 A reformulación da lista de materias de interese municipal e as novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nesas materias. 4.3.a) A nova lista de materias de interese municipal. Consecuencias sobre os servizos mínimos obrigatorios. 4.3.b) As novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nas materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local. 4.4 O novo papel das Deputacións provinciais. 4.5 A nova regulación das competencias delegadas. 5 Crítica da reforma. 6 Conclusións*

1 Introducción

A Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, preséntase no seu Preámbulo como unha reforma da lexislación básica de réxime local fundamentada no novo texto do artigo 135 da Constitución, que consagra a estabilidade orzamentaria como principio reitor da actuación de todas as Administracións públicas españolas¹. Entre as medidas que introduciu a reforma para garantir a sostenibilidade financeira das entidades locais nese marco de estabilidade orzamentaria, destaca especialmente a reordenación do sistema de competencias daquelas tal como estaba configurado pola Lei 7/1985, de 2 de abril, reguladora das bases do réxime local.

O Preámbulo da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local identifica dous obxectivos principais desa reordenación. Por unha parte, a aplicación do principio “unha Administración unha competencia” para evitar os solapamentos competenciais entre Administracións ata agora existentes. Segundo o propio Preámbulo, a duplicidade na prestación de servizos e no exercicio das competencias “fai que se difumine a responsabilidade dos gobernos locais no seu exercicio e se confunda cos ámbitos competenciais propios doutras Administracións Públicas, xerando, en non poucas ocasións, o desconcerto dos cidadáns que descoñecen cal é a Administración responsable dos servizos públicos”. Así mesmo, isto tería tamén repercusións sobre as propias Facendas locais, pois “nun momento no que o cumprimento dos compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridade, a Administración local tamén debe contribuir a este obxectivo racionalizando a súa estrutura, nalgunhas ocasións sobredimensionada, e garantindo a súa sostenibilidade financeira”.

1 Por iso, a disposición final quinta da Lei, cando enuncia os títulos competenciais nos que se basa esta, menciona, ademais do número 18 do artigo 149, apartado primeiro, da Constitución (bases do réxime xurídico das Administracións públicas), tradicionalmente invocado para fundamentar as competencias estatais sobre as bases do réxime local, o número 14 do mesmo precepto (Facenda xeral). Sobre a evidente conexión entre esta reforma e as esixencias da Unión Europea no marco da gravísima situación de crise de financiamento do sector público que se vivía no momento en que se emprendeu, véxanse as reflexións de Tomás FONT LLOVET e Alfredo GALÁN GALÁN en “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local*, 2013, páxs. 13 e segs.

O outro obxectivo sería evitar que “os Concellos presten servizos sen un título competencial específico que os habilite e sen contar cos recursos axeitados para iso, dando lugar ao exercicio de competencias que non teñen legalmente atribuídas nin delegadas e á duplicidade de competencias entre Administracións”. O lexislador márcase o propósito de que as entidades locais non volvan asumir competencias que non lles atribúe a lei e para as que non conten co financiamento axeitado. Por tanto, sinala o Preámbulo da Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local “só poderán exercer competencias distintas das propias ou das atribuídas por delegación cando non se poña en risco a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal, e non se incorra nun suposto de execución simultánea do mesmo servizo público con outra Administración Pública”.

Como complemento do anterior, a reforma ocúpase tamén do réxime de delegación de competencias nos municipios, supeditando esta a que vaia acompañada da correspondente dotación orzamentaria.

Outra das claves da reordenación competencial operada é o reforzamento das funcións das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes. A estas encoméndaselles a coordinación de determinados servizos mínimos nos municipios con poboación inferior a vinte mil habitantes, así como a prestación neste tipo de municipios de servizos de recadación tributaria, administración electrónica e contratación centralizada, e atribúeselles unha participación activa na elaboración e seguimento nos plans económico-financeiros e nos labores de coordinación e supervisión, en colaboración coas Comunidades autónomas, dos procesos de fusión de municipios.

Para analizar dunha maneira sistemática esta importante reordenación do sistema de competencias das entidades locais, desenvolverase en primeiro lugar unha síntese da situación anterior á Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local. Así, exporase a relación entre lexislación xeral de réxime local e lexislación sectorial na determinación das competencias das entidades locais tal como se viña entendendo ata esta reforma, ao igual que o réxime que existía para a atribución de competencias propias a municipios e provincias, para rematar cunha referencia á anterior regulación da delegación de competencias nas entidades locais. A continuación, abordaranse as críticas a este sistema competencial, que se centran, tal destaca o Preámbulo da Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local, nas que se deu en chamar “competencias impropias” municipais e nas duplicidades competenciais que se estarían producindo.

Sentada esta base, entrarase xa a estudar a reforma, a través de cinco puntos: a modificación dos principios xerais da atribución de competencias ás entidades locais consagrados no artigo 2 da Lei de bases do réxime local; as limitacións que se introducen á posibilidade de que as entidades locais, e, en particular, os municipios, asuman competencias que non lles foron atribuídas especificamente pola lei, limitacións que afectan á cláusula xeral que recollía o apartado primeiro do artigo 25 da Lei de bases, ao antigo artigo 28 da mesma (que foi derogado totalmente) e á iniciativa pública local na actividade económica; a reformulación da lista de materias de interese municipal do apartado segundo do artigo 25, que arrastrou tamén a da lista de servizos mínimos obrigatorios dos municipios do apartado primeiro do artigo 26, así como as novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nesas materias; o novo papel que se atribúe ás Deputacións provinciais e entidades equivalentes; e, por último, a nova regulación das competencias delegadas. Ese

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

estudo irá acompañado dunha reflexión crítica sobre o sistema competencial resultante e das conclusións que se poden extraer da análise realizada.

2 O sistema de atribución de competencias ás entidades locais antes da Lei de Racionalización e Sostenibilidade da Administración local

2.1 Lexislación xeral de réxime local e lexislación sectorial

Como é ben coñecido, a Constitución española de 1978 recoñece a autonomía de municipios e provincias para a xestión dos seus respectivos intereses, pero non chega nin a esbozar sequera as competencias das entidades locais, de maneira que esta tarefa se remite por completo ao lexislador ordinario². Neste marco constitucional, víñase entendendo que é o lexislador ordinario, estatal ou autonómico, segundo o reparto de competencias que rexe entre estas dúas instancias da nosa organización territorial, quen determina en que vai consistir exactamente esa participación, tendo en conta os posibles intereses supralocais concorrentes no sector ou actividade de que se trate³.

Á súa vez, hai que ter en conta que a regulación do réxime local é en si mesma unha materia obxecto da distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades autónomas. Como consecuencia da posición que ocupan os entes locais na organización territorial española, esa competencia non se atribúe de maneira exclusiva a ningunha das dúas instancias superiores daquela, senón que é compartida. Os órganos xerais do Estado encárganse de ditar as bases do réxime local, ao abeiro da competencia décimo oitava do artigo 149, apartado primeiro, da Constitución (“bases do réxime jurídico das Administracións públicas”), mentres que ás Comunidades autónomas correspóndelles o desenvolvemento desas bases e a execución do conxunto da normativa de réxime local, é dicir, as funcións de tutela sobre os entes locais que subsistan pola súa compatibilidade coa autonomía local. Todo iso sen prexuízo de que de maneira excepcional os órganos xerais do Estado poidan reservarse algunhas desas facultades executivas por formar parte do básico⁴.

Isto presenta a cuestión da relación entre a lexislación xeral de réxime local e a lexislación sectorial. Pois ben, na concepción inicial da Lei de bases do réxime local, a primeira deseñaba as liñas xerais do sistema de competencias dos entes locais nos termos que se explicarán a continuación, mentres que era a segunda a que realmente concretaba as devanditas

2 O Tribunal Constitucional, xa desde a súa sentenza 32/1981, proclamou que “a autonomía local ha de ser entendida como un dereito da comunidade local a participar, a través de órganos propios, no goberno e administración de cantos asuntos lle atinxen, graduándose a intensidade desta participación en función da realización entre intereses locais e supralocais dentro de tales asuntos ou materias. Para o exercicio desa participación no goberno e administración en canto as atinxe, os órganos representativos da Comunidade local han de estar dotados das potestades sen as que ningunha actuación autónoma é posible”.

3 Unha síntese do sistema competencial das entidades locais vivente ata a actual reforma pode atoparse en Luis MIGUEZ MACHO, “El sistema de las competencias locales ante el nuevo pacto local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. 289, 2002, páxs. 37-58, e, máis recentemente, en Marcos ALMEIDA CERREDA, “La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local”, *La planta del gobierno local*, coordinador Juan José Díez Sánchez, Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo-Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, páx. 68 e segs.

4 Para unha análise exhaustiva da cuestión, cabe remitirse a Miguel SÁNCHEZ MORÓN, “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración Local”, *Tratado de Derecho municipal*, dirixido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, terceira edición, Iustel, Madrid, 2011, páxs. 337-389.

competencias. A prevalencia da lexislación sectorial considerábase inevitable porque a lexislación xeral de réxime local non goza de rango supralocal no noso Ordenamento xurídico, malia certos intentos doutriniais por outorgarlllo sobre a base do seu carácter de desenvolvemento directo do principio constitucional de autonomía local⁵. Con todo, esta prevalencia non era absoluta, por dous motivos: en primeiro lugar, porque os principios e normas xerais de réxime local poden reclamar unha superioridade sobre o resto da lexislación ordinaria na medida en que reflectan o contido que o Tribunal Constitucional atribuíu ao principio de autonomía local⁶ en segundo lugar, a Lei de bases do réxime local vincula ao lexislador autonómico debido ao seu carácter básico⁷.

Estas consideracións son esenciais para interpretar correctamente o artigo 2, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local, que na súa redacción orixinal establecía que “para a efectividade da autonomía garantida constitucionalmente ás entidades locais, a lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, reguladora dos distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias, deberá asegurar aos Municipios, ás Provincias e ás Illas o seu dereito a intervir en cantos asuntos afecten directamente ao círculo dos seus intereses, atribuíndolles as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, de conformidade cos principios de descentralización e máxima proximidade da xestión administrativa aos cidadáns”.

2.2 As competencias propias dos municipios

Polo que se refire aos municipios, a Lei de bases do réxime local recollía no seu artigo 25, apartado primeiro, unha cláusula de carácter xeral cuxa redacción orixinal dicía o seguinte: “o Municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias pode promover toda clase de actividades e prestar cantos servizos públicos contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal”. Este precepto, aínda que en aparencia só era un recoñecemento da capacidade dos municipios para realizar actividades e prestar servizos públicos, interpretouse como unha cláusula xeral de competencia sometida a dous límites, un explícito, a presenza do interese da comunidade local, e outro implícito, o respecto das competencias estatais e autonómicas⁸.

-
- 5 Sobre os fundamentos desa tese, véxase Luciano PAREJO ALFONSO, “La autonomía local en la Constitución española”, *Tratado de Derecho municipal*, dirixido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, terceira edición, Iustel, Madrid, 2011, páxs. 141-142.
- 6 Así o suxire José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR cando, en relación coa cláusula xeral de competencia municipal que, ao seu entender, consagraba o artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases de réxime local, defendía “a necesidade de realizar o contido do artigo 137 da Constitución como fundamento directo da competencia xeral municipal, da que o artigo 25.1º da Lei Básica sería, en consecuencia, a súa simple tradución lexislativa” (“El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de administración pública*, núm. 147, 1998, páx. 95).
- 7 Véxase Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR e Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Competencias y potestades de las entidades locales”, *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2010, páxs. 288 e segs. Para unha síntese do debate sobre a relación entre a lexislación básica de réxime local e a lexislación sectorial, véxase Luis ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, *Tratado de Derecho municipal*, dirixido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, terceira edición, Iustel, Madrid, 2011, páxs. 418 e segs.
- 8 Como di Francisco SOSA WAGNER, “hai que entender que existe no noso ordenamento unha *presunción de competencia* en favor do municipio sempre que se refiran a asuntos que directamente afectan ao círculo dos seus intereses, entendendo por tales aquelas tarefas ou cometidos que se fan presentes e poden ser resoltos dentro do espazo territorial do municipio sen que a simple proxección dun problema fóra das fronteiras municipais o convirta sen máis en supralocal” (*Manual de Derecho Local*, sexta edición, Aranzadi, Pamplona, 2001, páx. 61). Sobre os fundamentos constitucionais desta interpretación, véxase CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “El debate sobre la autonomía municipal”, cit., páxs. 92-94. Para a posición contraria, véxase José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ, “Las competencias de las entidades locales”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, páxs. 80 e segs.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

Para o caso concreto das actividades económicas, a cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, completábase no artigo 86, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local co recoñecemento da iniciativa pública local na actividade económica, conforme ao artigo 128, apartado segundo, da Constitución, e previa tramitación do expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade da medida que regula o artigo 97 do texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local, aprobado polo Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. O propio texto refundido, no seu artigo 96, supedita o exercicio desta iniciativa pública local na actividade económica unicamente a que a actividade que se pretende desenvolver sexa de utilidade pública e se preste dentro do termo municipal e en beneficio dos seus habitantes, ao que a xurisprudencia engadiu o respecto das regras da libre competencia, que só se poden exceptuar nos supostos de servizos reservados ás entidades locais aos que se fará referencia máis adiante⁹.

Ademais destas cláusulas xerais, a Lei de bases do réxime local contiña no apartado segundo do seu artigo 25 unha lista de materias que a norma consideraba de interese da comunidade veciñal e nas que, en consecuencia, a lexislación estatal e autonómica tiña que atribuír necesariamente competencias aos municipios¹⁰. Aquí hai que aplicar as reflexións xa expostas sobre a maneira en que se entendía a relación entre a lexislación xeral de réxime local e a lexislación sectorial: en realidade, se esta última debía atribuír competencias aos municipios nas materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases de réxime local, non era só porque o dixese este precepto, senón pola innegable presenza do interese local en todas elas. Agora ben, a concorrencia dun interese local obriga ao lexislador a dar unha participación ou intervención aos municipios na xestión das materias que nos ocupan, pero non garante ningunha exclusividade competencial sobre elas e nin sequera facultades decisorias propias¹¹. Nesta liña, o artigo 62 da Lei de bases admite que “naqueles casos en que a natureza da actividade de que se trate faga moi difícil ou inconveniente unha asignación diferenciada e distinta de facultades decisorias na materia, as Leis reguladoras da acción pública en relación coa mesma asegurarán, en todo caso, ás Entidades locais a súa participación ou integración en actuacións ou procedementos conxuntamente coa Administración do Estado e/ou coa da Comunidade Autónoma correspondente, atribuíndolle a unha destas a decisión final”.

Algo similar ocorre coa atribución aos municipios da titularidade de determinados servizos públicos que a Lei de bases do réxime local leva a cabo dunha maneira implícita ou explícita. No primeiro caso están os servizos obrigatorios do artigo 26, apartado primeiro, e no segundo a reserva en favor das entidades locais das actividades ou servizos esenciais

9 Neste punto é imprescindible citar a coñecida sentenza da Sala 3ª do Tribunal Supremo de 10 de outubro de 1989, asunto “Iniciatives”.

10 Sobre a heteroxeneidade das materias contidas na lista orixinal do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, véxase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones Locales”, cit., páx. 417. Para unha crítica acerada deste sistema de lista de materias en vez de lista de competencias concretas, véxase Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, páxs. 153-154. O autor cualifica a técnica lexislativa que nos ocupa de “semellante ao que a patada a seguir é no rugby: cando un tema resulta polémico, a súa solución remítese a unha ou varias normas posteriores, saindo do paso mediante o emprego de fórmulas polisémicas que non satisfan a ninguén, pero que tampouco suscitan conflitos inmediatos en sede lexislativa” e considéraa “sinxelamente inadmisíble” por atoparse inspirada “na postergación do conflito e, en definitiva, na preguiza”.

11 Véxase Francisco LLISSET BORRELL, *Manual de Derecho Local*, 3ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos e de los Juzgados, Madrid, 2001, páxs. 496-497. Tal como sinala SANTAMARÍA PASTOR, a técnica da lista de materias conduciu “irremisiblemente ao resultado da minimización das competencias municipais” (“El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., páx. 153).

do antigo apartado terceiro do artigo 86¹². A titularidade local destas actividades implica en principio que os municipios son competentes para organizar a súa xestión e prestación, aínda que sempre nos termos establecidos pola lexislación sectorial relativa ás respectivas materias¹³. Non obstante, a falta de rango supralegal da Lei de bases do réxime local impide que esta poida garantir ese mínimo competencial fronte a dous tipos de determinacións do lexislador: eliminar a reserva, se se trata das actividades do antigo apartado terceiro do artigo 86, e trasladar a titularidade do servizo a outra Administración de ámbito territorial superior.

A competencia para tomar a primeira das decisións mencionadas corresponde ao lexislador estatal, posto que nos atopamos ante unha medida que afecta á ordenación xeral da actividade económica (artigo 149, apartado primeiro, décimo terceira, da Constitución). Con anterioridade á Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local foran liberalizados dos dous servizos inicialmente recollidos no artigo 86, apartado terceiro: os servizos mortuorios (artigo 22 do Real Decreto-Lei 7/1996, de 7 de xuño, sobre medidas urxentes de carácter fiscal e de fomento e liberalización da actividade económica) e o subministro de gas (disposición derogatoria da Lei 34/1998, de 7 de outubro, do sector de hidrocarburos).

En cambio, cando se trata de atribuír a titularidade do servizo a unha Administración de ámbito territorial superior en principio habería que atender á distribución de competencias entre o Estado e as Comunidades autónomas vixente en cada materia. Porén, é discutible que o lexislador autonómico poda adoptar unha determinación deste tipo sen lesionar a competencia estatal para establecer as bases do réxime local, tanto se se trata de servizos que os municipios deben prestar obrigatoriamente de acordo co artigo 26, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, como se se trata dos servizos que reservaba ás entidades locais a redacción orixinal do apartado terceiro do artigo 86 daquela¹⁴.

O deseño das competencias municipais remataba na Lei de bases do réxime local co artigo 28, que habilitaba aos municipios para realizar actividades complementarias das propias doutras Administracións públicas nunha serie de ámbitos materiais (educación, cultura, promoción da muller, vivenda, sanidade e protección do medio ambiente) nos que, pola súa propia natureza, o lexislador consideraba conveniente que se sumasen os esforzos de todas as Administracións públicas territoriais¹⁵. A lexislación sectorial tiña que establecer as adecuadas medidas de coordinación, incluíndo, no seu caso, a atribución de poderes específicos de coordinación sobre as actuacións dos municipios ás instancias superiores

-
- 12 Para unha precisión dos conceptos de servizo público local, servizos mínimos ou obrigatorios e servizos reservados ás entidades locais, véxase Luis MIGUEZ MACHO, "Apuntamentos sobre o concepto de servizo público local na Lei de bases do réxime local", *Anuario da Facultade de Dereito de Ourense*, 2003, páxs. 271-290.
- 13 Por iso a xeneralidade da doutrina científica entende que os servizos mínimos encerran verdadeiras competencias municipais, agás no caso dos servizos de protección civil en municipios de máis de 20.000 habitantes e de protección do medio ambiente en relación cos de máis de 50.000, que en realidade son materias sobre as cales o lexislador sectorial terá que atribuírlles competencias a aqueles (véxase ORTEGA ÁLVAREZ, "Las competencias propias de las Corporaciones locales", cit., páxs. 433 e segs.).
- 14 Sobre o sucedido en Galicia co servizo público de depuración das augas residuais urbanas a raíz da Lei do Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto, que o declarou servizo de interese xeral da Comunidade autónoma, véxase Luis MIGUEZ MACHO e Sonia RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, "Protección da calidade das rías e ordenación do servizo público de depuración das augas residuais urbanas (Comentario á Lei do Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto)", *Revista Xurídica Galega*, núm. 36, 2002, páxs. 301-323. Posteriormente, a vixente Lei do Parlamento de Galicia 9/2010, de 4 de novembro, de augas de Galicia, clarificou as competencias sobre o servizo recoñecendo de novo a titularidade municipal do mesmo.
- 15 LLISSET BORRELL cualifica estas competencias de "mixtas" e caracterízalas porque "aluden a funcións, xeralmente, simultáneas que recaen sobre unha mesma materia e comportan unha cooperación necesaria, e non unha exclusión como nas competencias indistintas" (*Manual de Dereito Local*, 3ª edición, cit., pág. 507).

da organización territorial, para evitar que este desenvolvemento de actividades en concorrencia con outras Administracións conducise a duplicidades ou contradicións na acción pública. Así o recoñece expresamente o artigo 10, apartado segundo, da Lei de bases, cando di que “procederá a coordinación das competencias das Entidades locais entre si e, especialmente, coas das restantes Administracións Públicas, cando as actividades ou os servizos locais transcendan o interese propio das correspondentes Entidades, incidan ou condicionen relevantemente os das devanditas Administracións ou sexan concorrentes ou *complementarios* dos destas”.

2.3 As competencias propias das provincias

A Lei de bases do réxime local tamén contiña unha cláusula xeral de atribución competencial en favor das provincias de réxime común. Atopábase nas letras c) e d) orixinais do seu artigo 36, apartado primeiro, que recoñecían competencia ás Deputacións provinciais para “a prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, no seu caso, supracomarcial” e para “en xeral, o fomento e a administración dos intereses peculiares da Provincia”. Pero, a diferenza do que ocorre cos municipios, a Lei de bases contiña nas letras a) e b) do mesmo precepto dous supostos que constituían verdadeiras atribucións competenciais concretas en favor das Deputacións provinciais e non simples enunciacións de materias que se entenden de interese provincial: “a coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e axeitada a que se refire o apartado a) de número 2 do artigo 31” e “a asistencia e a cooperación xurídica, económica e técnica aos Municipios, especialmente os de menor capacidade económica e de xestión”.

Esta diferenza das provincias con respecto aos municipios explícase por tratarse das Administracións locais cuxo acomodo no vixente sistema autonómico é máis difícil, ao atoparnos ante entidades de ámbito territorial bastante extenso, como o son tamén as Comunidades autónomas. A solución prevista inicialmente pola Lei de bases do réxime local para evitar colisións entre o desenvolvemento das Comunidades autónomas e a supervivencia das provincias como entidades locais era orientar a estas cara funcións de asistencia aos municipios, de acordo coa súa configuración constitucional como “corporacións de corporacións”¹⁶. Por ese motivo, o Tribunal Constitucional consideraba que as competencias das letras a) e b) do artigo 36, apartado primeiro, da Lei de bases eran o mínimo competencial indisponible sen o cal a garantía constitucional da autonomía provincial veríase conculcada¹⁷.

16 Véxase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, cit., páx. 416. Sobre a configuración actual da provincia como entidade local segue a ser útil a monografía de María Teresa CARBALLEIRA RIVERA *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

17 Así o di o fundamento xurídico segundo da sentenza 109/1998, de 21 de maio, segundo o cal “na provincia, en canto entidade local «determinada pola agrupación de municipios» (art. 141.1 CE), cuxa autonomía de trazos e perfís específicos respecto da autonomía municipal é a concernida neste proceso constitucional, cabe considerar como núcleo da súa actividade o apoio aos municipios radicados no seu ámbito territorial, a cargo das Deputacións Provinciais ou outras Corporacións de carácter representativo; actividade que se traduce na cooperación económica á realización das obras e servizos municipais, e que é levada á práctica a través do exercicio da súa capacidade financeira ou de gasto público por parte do ente provincial. É esta actuación cooperadora, pois, a que cabe identificar como o núcleo da autonomía provincial, de tal maneira que a ablación ou menoscabo substancial do devandito reduto indispoñible han de reputarse lesivos da autonomía provincial constitucionalmente garantida”.

2.4 As competencias delegadas

A delegación de competencias nas entidades locais está regulada nos artigos 7, apartado terceiro, e 27 da Lei de bases do réxime local. A redacción orixinal do primeiro deles limitábase a establecer con carácter xeral que as competencias delegadas se exercen nos termos da delegación e que esta pode prever técnicas de dirección e control de oportunidade, respectando en todo caso a potestade de autoorganización dos servizos da entidade local. O segundo, máis detallado, en principio aplicábase ás delegacións aos municipios da Administración xeral do Estado, ás Administracións das Comunidades autónomas e outras entidades locais, pero, en virtude da remisión que o artigo 37, apartado terceiro, da propia Lei de bases realiza ao precepto que nos ocupa, tamén se estende ás delegacións do Estado e as Comunidades autónomas ás Deputacións provinciais.

En substancia, o que recollía a redacción orixinal do artigo 27 da Lei de bases eran os orzamentos para que se puidese levar a cabo a delegación (que se refirise a competencias en materias que afectasen aos intereses propios da entidade local, que con iso se mellorase a eficacia da xestión pública e que se acadase unha maior participación cidadá); o contido mínimo da disposición ou acordo de delegación (alcance, contido, condicións e duración da delegación, control que se reservaría a Administración delegante e medios persoais, materiais e económicos que esta transferiría); as facultades que corresponderían en todo caso á Administración delegante (emanación de instrucións técnicas de carácter xeral e tutela mediante requirimentos de información, envío de comisionados, formulación de requirimentos de emenda de deficiencias, o poder de revogación da delegación ou de substitución no exercicio da competencia delegada e a resolución dos recursos administrativos contra os actos ditados en exercicio da competencia delegada); a necesidade de aceptación da delegación para a súa efectividade, salvo que por norma con rango de lei se impuxese obrigatoriamente; e o réxime xurídico de exercicio das competencias delegadas.

O punto máis conflitivo desta regulación era sen dúbida a previsión de que a delegación se puidese impoñer por norma con rango de lei, xa que encerraba o perigo de que neses supostos se acabase confundindo a delegación de competencias coa atribución de competencias propias ás entidades locais tamén por norma con rango de lei, cando o réxime xurídico de exercicio dunhas e outras competencias é completamente distinto¹⁸. Polo demais, só para o caso de imposición da delegación de competencias por norma con rango de lei contemplábase que a mesma fose acompañada da dotación ou o incremento de medios económicos para “desempeñalos” (sen que se soubese moi ben cal era o antecedente do pronome “os”; ¿os servizos delegados?). Agora ben, dificilmente esta previsión podía impoñerse ao propio lexislador estatal, polo que a súa eficacia quedaba restrinxida ao lexislador autonómico, ao que si vincula o carácter básico da Lei de bases do réxime local.

18 Como sinala Ramón PARADA VÁZQUEZ, en realidade “non é unha delegación a que este mesmo precepto contempla e que consiste nunha traslación de competencias imposta obrigatoriamente por lei, estatal ou autonómica” (*Derecho Administrativo*, II, *Organización y empleo público*, 20ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2008, páx. 58).

3 A crítica ao anterior sistema de competencias locais

3.1 As chamadas “competencias impropias” dos municipios

A primeira gran crítica ao sistema de competencias locais vixente antes da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local centrábase nas chamadas “competencias impropias” dos municipios. Non é fácil determinar que se entende por “competencias impropias”, pois trátase dun concepto máis político que propiamente xurídico. Na práctica política local úsase para facer referencia a aquelas competencias que implican unha participación municipal nas competencias doutras Administracións públicas, e que, a xuízo dos responsables políticos locais, carecen de financiamento axeitado: nelas incluíríanse, como exemplos paradigmáticos, as competencias que ostentaban os municipios en relación coa participación na xestión da atención primaria da saúde (redacción orixinal da letra i) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local) e coa cooperación coa Administración educativa na creación, construción e sostemento dos centros docentes públicos (redacción orixinal da letra n) do mesmo precepto), ou parte das que viñan exercendo no ámbito da prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social (redacción orixinal da letra k) do precepto citado), en especial a prestación de servizos sociais especializados¹⁹.

Porén, no anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local que o Goberno someteu (facultativamente) a ditame do Consello de Estado manexábase unha noción distinta de “competencias impropias”, considerando expresamente como tales, no novo apartado cuarto do artigo 7 da Lei de bases do réxime local, a aquelas competencias “distintas ás competencias propias e ás atribuídas por delegación”. Esta definición baseábase na consideración (incorrecta, como se dirá máis adiante) de que só son competencias propias as que foron obxecto de atribución específica por norma con rango de lei, de maneira que serían competencias impropias as que os municipios exercen ao abeiro da cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases, ou ao abeiro do antigo artigo 28 da mesma, como actividades complementarias das doutras Administracións públicas, ou mesmo as que se desenvolven en exercicio da iniciativa pública local na actividade económica, de acordo cos artigos 128, apartado segundo, da Constitución e 86, apartado primeiro, da Lei de bases, cando non teñen outra cobertura competencial máis específica. Non obstante, na redacción final do proxecto que se enviou ás Cortes eliminouse a expresión “competencias impropias”, dada a evidente imprecisión de que adoece, posta de manifesto polo ditame do Consello de Estado de 26 de xuño de 2013 (núm. de expediente 567/2013)²⁰.

19 Para un estudo exhaustivo dos conceptos, máis políticos que propiamente xurídicos, de “competencias impropias” e de “duplicidades competenciales”, pode acudirse á monografía de Alfredo GALÁN GALÁN *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2012, así como ás reflexións que desenvolve Francisco VELASCO CABALLERO en “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, páxs. 26 e segs. Como mostra da perspectiva que frecuentemente se adopta sobre a cuestión nas propias Administracións municipais, véxase Cayetano PRIETO ROMERO, “Las competencias municipales. Las competencias impropias y los servicios duplicados en la ciudad de Madrid”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, páxs. 110 e segs.

20 O alto órgano consultivo sinala sobre este particular que “procede... obxectar que se consagre legalmente como expresión para denominar unha categoría formal de competencias a de «competencias impropias». Trátase, certamente, dun tertium genus distinto das competencias propias e das delegadas —de feito, non se atopan definidas como tales, senón só pola súa exclusión das outras clases de competencias— e, precisamente por iso e porque o anteproxecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, non parece apropiado acudir á devandita expresión para referirse a elas. Suxírese por iso asignarlles outra denominación (por exemplo,

En efecto, non fai falta un grande esforzo argumental para demostrar que a expresión “competencias impropias” é bastante desafortunada desde o punto de vista xurídico. As competencias dos municipios e das demais entidades locais, ou son propias, e entón se exercen en réxime de autonomía e baixo a responsabilidade da entidade local, tal como establece o artigo 7, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, ou son delegadas, e entón aplícaselles o réxime do artigo 27 desta. As competencias que supoñen a participación municipal no exercicio de competencias doutras Administracións non escapan a esta consideración, pois ou lles veñen atribuídas por algunha lei, ou lles foron expresamente delegadas ou, en último termo, atopan cobertura na cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases ou no antigo artigo 28 da mesma ou na iniciativa pública local na actividade económica. E nestes últimos casos, atoparíamonos a todos os efectos ante competencias propias exercidas en réxime de autonomía e baixo a responsabilidade do municipio, aínda que falte a atribución legal específica e só exista a cobertura xenérica que ofrecen os preceptos citados (que, polo demais e como é evidente, son tan normas legais como as que levan a cabo atribucións competenciais específicas)²¹.

Como xa se dixo, o problema fundamental das impropriamente chamadas “competencias impropias” é de financiamento, non de base competencial nin de réxime xurídico²². Por iso, as solucións posibles eran dúas: reformar o sistema de financiamento municipal para corrixir o problema, ou restrinxir o ámbito competencial dos municipios para privalos en todo ou en parte desas competencias. O camiño seguido pola Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local foi este último²³, pero o mesmo formula enormes dificultades. Se se retira total ou parcialmente aos municipios as competencias que supoñen participación nas competencias doutras Administracións, o problema de financiamento trasládase a esoutras Administracións, que terán que asumir cos seus orzamentos o custo das actividades ou servizos que se obriga a abandonar ás entidades locais, a non ser que se estea disposto a asumir a repercusión social e política que suporía a supresión daqueles. E en canto ás competencias exercidas sobre a base da cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local, ou da iniciativa pública local na actividade económica, sen dúbida poderase limitar a utilización desas cláusulas para o futuro, pero iso non resolve o problema de financiamento das actividades ou servizos que xa se viñan prestando sobre a base daquelas, salvo que, de novo, se opte pola supresión forzosa das actividades ou servizos concernidos.

competencias atribuídas ou competencias por atribución) ou simplemente identificalas como «competencias distintas das propias e das delegadas» (apartado VI.a) do Ditame de 26 de xuño de 2013).

- 21 Con toda razón sinala Francisco VELASCO CABALLERO que “se o art. 71 LBRL emprega o adxectivo de «propio» para referirse á titularidade (propia ou allea) dunha competencia, non é tecnicamente axeitado que a mesma lei empregue o adxectivo «propio» para un fin aparentemente distinto: para diferenciar entre competencias *precisas ou determinadas* e competencias xenéricas, universais ou xerais” (“La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, páx. 54).
- 22 Así o recoñece un dos autores dos borradores iniciais da reforma, o catedrático José Manuel DÍAZ LEMA, en “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, *Anuario del Gobierno Local*, 2012, páxs. 54 e segs. Véxanse tamén as reflexións de Manuel ARENILLA SÁEZ, Director do Instituto Nacional de Administración Pública, institución en cuxo seo se xestou a reforma, quen sinala que “é certo que os municipios españois non son o problema do endebedamento público, xa que en 2011 eran responsables do 5,2 por cento do total, pero desde un punto de vista competencial e financeiro a súa situación é insostible, xa que a medio prazo non poden contar con ingresos que garantan a prestación dunhas competencias en boa parte duplicadas coas comunidades autónomas”, e pon como exemplo prototípico de “competencia impropia” financeiramente insostible a relativa á prestación dos servizos sociais (“El nuevo sistema de competencias locales”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, páx. 18).
- 23 Véxase DÍAZ LEMA en “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, cit., páxs. 68 e segs.

3.2 As duplicidades competenciais

O fenómeno das duplicidades competenciais coincide parcialmente co das chamadas “competencias impropias”. Non todas as “competencias impropias” dan lugar a duplicidades, pero si é certo que, por definición, todas as duplicidades se detectan no ámbito de competencias das entidades locais compartidas ou concorrentes, segundo os casos, coas competencias doutras Administracións. A primeira situación, a de competencias compartidas que xeran duplicidades, prodúcese cando a propia lei chama ás entidades locais a participar no exercicio de competencias doutras Administracións sen deslindar ben as tarefas asignadas a cada unha (por exemplo, o que viña sucedendo na prestación de servizos sociais ou nas actividades complementarias das doutras Administracións públicas do antigo 28 da Lei de bases do réxime local). A segunda situación, a de actividades ou servizos que concorren sobre o mesmo obxecto sobre a base de títulos competenciais distintos xerando igualmente duplicidades, podería darse en supostos de utilización polos municipios da cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local ou de desenvolvemento da iniciativa pública local na actividade económica²⁴.

Agora ben, hai que facer notar que a percepción das duplicidades competenciais como problema céntrase sobre todo na actividade prestacional dos entes locais²⁵. Na actividade de policía ou intervención sobre as actividades privadas, cando unha mesma actividade está sometida á intervención concorrente de varias Administracións públicas iso atopa fundamento constitucional en que cada unha desas Administracións tutela intereses públicos territorialmente diferenciados. Por iso, o artigo 84, apartado terceiro, da Lei de bases do réxime local deixa claro que “as licenzas ou autorizacións outorgadas por outras Administracións Públicas non eximen aos seus titulares de obter as correspondentes licenzas das Entidades locais, respectándose en todo caso o disposto nas correspondentes leis sectoriais” e a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local o único que engadiu ao respecto, a través do apartado terceiro do novo artigo 84 bis, da Lei de bases, é que “no caso de existencia de licenzas ou autorizacións concorrentes entre unha Entidade Local e outra Administración, a Entidade Local deberá motivar expresamente na xustificación da necesidade da autorización ou licenza o interese xeral concreto que se pretende protexer e que este non se atopa xa cuberto mediante outra autorización xa existente”.

Na actividade prestacional, como xa se dixo ao falar do antigo artigo 28 da Lei de bases do réxime local, tradicionalmente tampouco se consideraba negativo o fenómeno da duplicidade competencial, senón, ao contrario, parecía conveniente que os distintos niveis administrativos se complementasen entre si á hora de ofrecer determinados servizos aos administrados, sobre todo aqueles que entran na ampla rúbrica dos servizos de carácter social e asistencial²⁶. Agora, porén, a concorrencia entre Administracións públicas no desenvolvemento deste tipo de actividades pasou a valorarse negativamente, polo impacto financeiro

24 Para precisar o concepto de “duplicidade competencial”, cabe consultar, ademais dos estudos de GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, cit., e VELASCO CABALLERO, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., o de FONT LLOVET e GALÁN GALÁN, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, cit., páxs. 24 e segs.

25 Véxase VELASCO CABALLERO, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., pág. 39.

26 Como sinala VELASCO CABALLERO, “o actual sistema competencial non só non se opón senón que *asume de forma estrutural as duplicidades*. Acepta que en momentos altos do ciclo económico as Administracións públicas expandan a súa actividade e se solapen coas actividades das demais” (“Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., pág. 42). O autor refírese, como é evidente, ao sistema competencial anterior á reforma.

que se presume ten e pola confusión que supostamente produciría ante os administrados ou que non estea claro cal é a concreta Administración responsable de cada servizo público.

A solución que propón a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local é novamente a restrición do ámbito competencial das entidades locais, en particular dos municipios: supeditación da utilización da cláusula xeral de competencia a criterios de sostenibilidade financeira e á inexistencia de simultaneidade na prestación do mesmo servizo con outras Administracións públicas, eliminación da lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local daquelas materias onde se detectaban duplicidades competenciais, prohibición expresa de que nas materias que subsisten se produza a atribución simultánea de competencias a varias Administracións públicas e, por último, derogación completa do artigo 28 da Lei de bases. Porén, non sería estraño que as duplicidades que se intentan evitar desta maneira reaparecesen a través da lexislación sectorial ou da lexislación autonómica de réxime local, pois ningunha cláusula da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local impide que, fóra das materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, se produzan supostos de atribución simultánea de competencias a varias Administracións públicas.

4 O sistema de atribución de competencias ás entidades locais tras a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local

4.1 A modificación dos principios xerais do artigo 2 da Lei de bases do réxime local

A primeira modificación que a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local introduce no sistema de competencias das entidades locais atinxe aos principios xerais recollidos no artigo 2, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local. Como xa se viu, ese precepto recolle o concepto de autonomía local construído pola xurisprudencia do Tribunal Constitucional e as súas consecuencias desde o punto de vista da atribución de competencias ás entidades locais, e esa primeira parte mantense inalterada. O que se modifican son os principios que han de rexer a devandita atribución competencial. Ás directrices de que debe atenderse ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, uníanselles os principios de descentralización e máxima proximidade da xestión administrativa aos cidadáns; pois ben, o principio constitucional de descentralización non se modifica, pero a máxima proximidade convértese en proximidade sen máis e engádense os principios de eficacia e eficiencia e a nova directriz de que a atribución competencial debe facerse “con estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira”, en coherencia coa pretensión da reforma de fundamentarse no novo texto do artigo 135 da Constitución.

Non parece que esta reforma contradiga o principio de subsidiariedade territorial tal como se consagra no artigo 4, apartado terceiro, da Carta Europea de Autonomía Local de 15 de outubro de 1985, ratificada polo Reino de España o 20 de xaneiro de 1988. Segundo este precepto, “o exercicio das competencias públicas debe, de modo xeral, incumbir preferentemente ás autoridades máis próximas aos cidadáns. A atribución dunha competencia a

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

outra autoridade debe ter en conta a amplitude ou a natureza da tarefa ou as necesidades de eficacia ou economía”; por conseguinte, a inclusión no artigo 2, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local dos principios de eficacia (polo demais recollido tamén no artigo 103, apartado primeiro, da Constitución) e eficiencia, así como da necesaria suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira (que, á súa vez, desenvolve o artigo 135 da Constitución na súa nova redacción), resulta acorde tanto cos compromisos adquiridos internacionalmente por España en materia de autonomía local como co noso propio texto constitucional.

4.2 As limitacións á asunción de competencias non atribuídas especificamente por norma con rango de lei

4.2.a) A limitación da cláusula xeral de competencia

O teor literal do apartado primeiro do artigo 25 da Lei de bases do réxime local foi obxecto dunha reforma por parte da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local aparentemente nimia. Onde o precepto dicía que “o Municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias pode promover toda clase de actividades e prestar cantos servizos públicos contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal”, agora di que “o Municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover actividades e prestar os servizos públicos que contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal nos termos previstos neste artigo”.

Que se cambiara a redacción para que xa non se fale de “toda clase de actividades” nin de “cantos servizos públicos”, senón de “actividades” e “servizos públicos” sen máis, trasluce a intención do lexislador de restrinxir a virtualidade da cláusula, pero xuridicamente resulta irrelevante e non pode producir tal efecto restritivo por si mesmo. De maior transcendencia é o inciso final que se engadiu para limitar o uso da cláusula a “os termos previstos neste artigo”. Interpretado literalmente, implicaría que só nas materias e competencias ás que se refire o resto do artigo 25 os municipios poderían promover actividades e prestar servizos públicos sen atribución competencial específica, pero o caso é que, como se poderá comprobar, a propia Lei de bases do réxime local segue a contemplar a posibilidade de que, fóra deses supostos e doutros de atribución legal específica de competencias ou de delegación expresa de competencias, os municipios sigan a desenvolver actividades ou prestando servizos de interese para a comunidade veciñal. Ademais, unha interpretación como esa sería dificilmente conciliable co artigo 4, apartado segundo, da Carta Europea de Autonomía Local, que sinala que “as Entidades locais teñen, 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”²⁷.

Desta maneira, a cláusula xeral de competencia pasou fundamentalmente a quedar recollida de forma implícita no novo apartado cuarto do artigo 7 da Lei de bases do réxime

27 Véxase Marcos ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013, páxs. 104-106, e “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, páxs. 121-124.

local, que, aínda que é certo que impón novos requisitos para a utilización da mesma, esténdea a todas as entidades locais e non só aos municipios²⁸. Interpretando o precepto *sensu contrario*, as entidades locais poden exercer competencias distintas das propias e das atribuídas por delegación cando se cumpran dous requisitos: que 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 que non se incoorra nun suposto de execución simultánea do mesmo.

Esta regulación parte do erro conceptual, do que xa se falou ao tratar da noción de “competencias impropias”, de identificar competencias propias con competencias atribuídas de maneira específica por unha norma con rango de lei. En efecto, o que caracteriza ás competencias propias e as distingue das delegadas no artigo 7, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local, é que as mesmas se exercen pola entidade local en réxime de autonomía e baixo a súa propia responsabilidade, non que estean atribuídas de maneira específica por unha norma con rango de lei e non sobre a base dunha cláusula xeral (estas últimas actividades e servizos, como é evidente, tamén se desenvolven en réxime de autonomía e baixo a responsabilidade da entidade local). Ademais, a reforma esquécese dun requisito previo esencial para o uso da cláusula xeral, que, porén, se mantén no artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases, e é a relación que ten que existir necesariamente entre as actividades ou servizos que se pretendan desenvolver e o interese local, tal como se deduce do artigo 137 da Constitución, que vincula o recoñecemento constitucional de autonomía a municipios, provincias e Comunidades autónomas “á xestión dos respectivos intereses”.

En canto aos novos requisitos que impón o artigo 7, apartado cuarto, da Lei de bases, o relativo á inexistencia de duplicidades tense que constatar mediante un informe previo preceptivo e vinculante da Administración competente por razón da materia; en canto ao relativo á sostenibilidade financeira, esixe informe previo, igualmente preceptivo e vinculante, da Administración que teña atribuída a tutela financeira, que xeralmente será a autonómica²⁹. Cabe advertir que a inexistencia de duplicidades terá que referirse a actividades ou servizos que realmente se veñan realizando ou prestando no termo municipal por outra Administración pública, non ao mero feito da concorrencia competencial en abstracto, pois do contrario desvirtuaríase por completo a cláusula xeral de competencia e vulneraríase con iso a Carta Europea de Autonomía Local. Así dedúcese da propia referencia á “Administración competente por razón de materia” e tamén do segundo parágrafo do apartado

28 Co cal, como ben din FONT LLOVET e GALÁN GALÁN, “paradoxalmente... unha reforma que se marca como obxectivo a loita contra o fenómeno das competencias impropias, acaba solucionando —sequera parcialmente— un dos seus principais problemas, o da falta de título xurídico habilitante. E... estende a súa cobertura... xenericamente a todos os entes locais” (“La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, cit., páx. 33).

29 VELASCO CABALLERO tacha de inconstitucionais estes controis, xa que, aínda que puidesen considerarse unha forma de tutela de legalidade, que sería compatible coa autonomía local, ao seu xuízo supoñen unha tutela de carácter xenérico ou indeterminado sobre as entidades locais, proscriba polo Tribunal Constitucional desde a súa sentenza 4/1981 (véxase “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páx. 56); en sentido parecido, aínda que menos categórico, véxase ALMEIDA CERREDA, “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., nota 11, páx. 118. Porén, a argumentación é dúbida, porque os controis que nos ocupan só se aplican nos casos en que as entidades locais pretenden facer uso da cláusula xeral de competencia; depende, pois, como se interprete o que é unha tutela xenérica ou indeterminada por oposición a específica e concreta. A favor da constitucionalidade destes controis, véxase SANTAMARÍA PASTOR, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., páxs. 151-152, e María José ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, páx. 161. Pola súa parte, MORILLO-VELARDE PÉREZ, aínda que os considera excesivos “cando hai outros medios menos agresivos á autonomía”, non se pronuncia expresamente pola súa inconstitucionalidade (“Las competencias de las entidades locales”, cit., páx. 101).

cuarto do artigo 7, que establece que o exercicio destas competencias deberá realizarse nos termos previstos na lexislación do Estado e das Comunidades autónomas, presupoñendo que a actividade ou servizo que se implante ao abeiro da cláusula xeral incardinárase ordinariamente nalgunha das competencias de carácter sectorial do Estado ou da correspondente Comunidade autónoma. En definitiva, non sempre que se produce unha situación de concorrencia competencial hai duplicidade na realización dunha concreta actividade ou na prestación dun determinado servizo público, porque pode ser que esa actividade ou servizo non se viñese desenvolvendo no termo municipal pola Administración de ámbito territorial superior³⁰.

4.2.b) A derogación do artigo 28 da Lei de bases do réxime local

O artigo 28 da Lei de bases do réxime local foi derogado por completo pola Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local. O recoñecemento aos municipios da posibilidade de desenvolver actividades complementarias das doutras Administracións públicas nunha serie de ámbitos (educación, cultura, promoción da muller, vivenda, sanidade e protección do medio ambiente) sen un deslinde preciso das tarefas e responsabilidade de cada nivel da organización administrativa considérase unha das principais fontes das chamadas “competencias impropias” e das duplicidades competenciais que pretende evitar a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local.

Agora ben, a derogación deste precepto non é suficiente por si mesma para impedir a intervención dos municipios neses campos sen necesidade de atribución legal específica de competencias sobre os mesmos, porque esa intervención pode seguirse producindo a través da cláusula xeral de competencia das entidades locais xa estudada³¹. Así mesmo, tampouco implica a supresión automática das actividades que os municipios viñesen realizando ao abeiro do artigo derogado. Tal previsión non se recolle na Lei de modernización e sostenibilidade da Administración local e a transferencia de servizos e competencias a outras Administracións só se contempla para os servizos sociais e sanitarios, nos termos que se exporán cando se estude a reformulación da lista de materias de interese municipal do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, co que non afecta a todas as materias que enunciaba o artigo 28 desta última.

4.2.c) As limitacións á iniciativa pública local na actividade económica

De forma paralela á introdución do novo apartado cuarto do artigo 7 da Lei de bases do réxime local, tamén se modificou o apartado primeiro do artigo 86, que recoñece a iniciativa pública na actividade económica. Sorprendentemente, eliminouse a referencia expresa ao artigo 128, apartado segundo, da Constitución e, ademais, o desenvolvemento desta iniciativa agora condiciónase a que estea garantido o cumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria e da sostenibilidade financeira do exercicio das competencias da entidade local. A estes efectos, no expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade

30 Véxase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páxs. 159-160.

31 En efecto, destaca VELASCO CABALLERO que “malia a derogación do art. 28 da LBRL pola LRSAL, a «competencia complementaria» non desaparece por enteiro do sistema competencial local. As novas «competencias distintas das propias» (novo art. 7.4 LBRL) ocupan en parte o espazo funcional da «competencia complementaria» (“La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páx. 68).

da medida haberá de xustificarse que a iniciativa non xera risco para a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda municipal (*sic*), e incorporarse unha análise do mercado, relativa á oferta e á demanda existente, á rendibilidade e aos posibles efectos da actividade local sobre a concorrencia empresarial³².

Son moi significativas as similitudes e diferenzas coas limitacións á cláusula xeral de competencia introducidas a través do novo apartado cuarto do artigo 7 da Lei de bases do réxime local. Como se pode observar, tamén neste caso se condiciona o desenvolvemento de actividades polas entidades locais a que non se poña en perigo a sustentabilidade financeira do conxunto da Facenda, hai que entender da entidade local de que se trate, por máis que o novo apartado primeiro do artigo 86 da Lei de bases fale literalmente de “Facenda municipal”. Porén, non se esixe que non se produzan duplicidades na realización da actividade económica en cuestión, probablemente porque, como xa se dixo, é na actividade prestacional en sentido propio onde máis preocupaba este fenómeno, non no desenvolvemento de actividades económicas de mercado. Así mesmo, a garantía do cumprimento do requisito da sustentabilidade financeira non se confía a un informe previo preceptivo e vinculante da Administración que exerza a tutela financeira sobre a entidade local, senón a un expediente tramitado e aprobado por esta última. De aí que o novo apartado terceiro do artigo 86 da Lei de bases do réxime local lexitime á Administración do Estado para impugnar os actos e acordos previstos no artigo cando incumplan a lexislación de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira; o que non entende ben é por que esa legitimación non se estende tamén expresamente á Administración que exerza a tutela financeira sobre a entidade local.

Por último, é igualmente destacable que o expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade da medida deba incorporar unha análise do mercado que analice, entre outros extremos, a eventual repercusión daquela sobre a competencia. Como xa se dixo, a xurisprudencia xa viña esixindo que o desenvolvemento deste tipo de actividades polas entidades locais respectasen as regras da libre e leal competencia, agás nos casos de exercicio en réxime de monopolio dos servizos reservados polo antigo apartado terceiro, agora apartado segundo, do propio artigo 86 da Lei de bases do réxime local.

4.3 A reformulación da lista de materias de interese municipal e as novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nesas materias

4.3.a) A nova lista de materias de interese municipal. Consecuencias sobre os servizos mínimos obrigatorios

A Lei de racionalización e sustentabilidade da Administración local levou a cabo tamén unha revisión de lista de materias nas que necesariamente a lexislación sectorial, estatal ou autonómica, debe atribuír competencias aos municipios, contida no artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local. A redacción do primeiro parágrafo do precepto modificouse un pouco, pero de maneira tan desafortunada que agora resulta gramatical-

32 Como sinala Luis Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, estes cambios están chamados a facilitar o control xurisdiccional da decisión de exercer a iniciativa pública local na actividade económica (“La nueva reforma local en relación a los servicios públicos y el régimen de intervención en las actividades de los ciudadanos”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sustentabilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 232).

mente incoherente: “o Municipio exercerá en todo caso *como* competencias propias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, *nas* seguintes materias”. “Exercer” é verbo transitivo que require complemento directo e con esta redacción falta o devandito complemento; quizais o que quixo expresar o lexislador é que “o Municipio exercerá en todo caso competencias propias, nos termos da lexislación do Estado e das Comunidades Autónomas, nas seguintes materias”³³.

En calquera caso, a revisión da lista de materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases parece movida por tres obxectivos principais: dotala de maior concreción, modernízala, tal como se viña reclamando polos xestores locais e a doutrina científica desde hai tempo, e eliminar as materias nas que se detectaban as famosas “competencias impropias” e duplicidades competenciais. A continuación exporase cada unha das materias resultantes e a súa relación coas que recollía a redacción orixinal do precepto que nos ocupa, así como os cambios concordantes que se levaron a cabo na lista de servizos mínimos obrigatorios do artigo 26, apartado primeiro, da Lei de bases:

- Urbanismo, que comprende proxecto, xestión, execución e disciplina urbanística, ao que se engade protección e xestión do patrimonio histórico, promoción e xestión da vivenda de protección pública con criterios de sustentabilidade financeira e conservación e rehabilitación da edificación. Neste grupo de materias reúnese unha parte das incluídas na redacción orixinal da letra c) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local (ordenación, xestión, execución e disciplina urbanística; promoción e xestión de vivendas), coa materia da letra d) (patrimonio histórico-artístico), máis a conservación e rehabilitación da edificación, que antes non se mencionaba expresamente.
- Medio ambiente urbano, que comprende, en particular, parques e xardíns públicos, xestión dos residuos sólidos urbanos e protección contra a contaminación acústica, lumínica e atmosférica nas zonas urbanas. Parques e xardíns aparecían na redacción orixinal da letra d) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases e a xestión dos residuos sólidos urbanos estaba contemplada na letra l) como “servizos... de recollida e tratamento de residuos”; en cambio, a protección contra a contaminación acústica, lumínica e atmosférica nas zonas urbanas é unha materia nova, por máis que puidese entenderse incluída na máis xeral de protección do medio ambiente (redacción orixinal da letra f) do artigo 25, apartado segundo), que desaparece. Correlativamente, na lista dos servizos mínimos obrigatorios que deben prestar os municipios con poboación superior a cincuenta mil habitantes (letra d) do artigo 26, apartado segundo, da Lei de bases) substituíuse a referencia á protección do medio ambiente polo medio ambiente urbano.
- Abastecemento de auga potable a domicilio e evacuación e tratamento de augas residuais. Estas materias aparecían na redacción orixinal da letra l) do artigo 25, apar-

33 Doutrinalmente especulouse sobre se a nova lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local constitúe un *numerus clausus*, pero, á vista de todo o exposto neste traballo sobre os fundamentos constitucionais do sistema competencial das entidades locais e do propio teor literal do precepto (“o Municipio exercerá en todo caso”), a resposta non pode ser máis que negativa; véxase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páxs. 163 e segs.

tado segundo, da Lei de bases como “subministro de auga” e “rede de sumidoiros e tratamento de augas residuais”³⁴.

- Infraestrutura viaria e outros equipamentos da súa titularidade. Esta materia reúne desde unha perspectiva máis ampla outras que se atopaban dispersas na redacción orixinal do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local: pavimentación de vías públicas urbanas e conservación de camiños e vías rurais (letra d), servizos de limpeza viaria (letra l). A iso engádeselle a referencia xeral a “outros equipamentos”, onde haberá que entender incluídas todas as infraestruturas de titularidade municipal que non teñen acomodo nas demais materias do artigo 25, apartado segundo.
- Avaliación e información de situacións de necesidade social e a atención inmediata a persoas en situación ou risco de exclusión social. Esta materia substitúe á que se recollía na redacción orixinal da letra k) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases (prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social). Como xa se dixo, este é xustamente un dos ámbitos onde se detecta a presenza de “competencias impropias” e duplicidades competenciais e onde se manifesta máis cruamente a tendencia da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local de tratar de resolver o “problema” mediante a redución das competencias locais. De feito, a propia Lei de racionalización e sostenibilidade contén unha disposición transitoria segunda que establece que, con data de 31 de decembro de 2015, as Comunidades autónomas asumirán a titularidade das competencias que se prevían como propias do municipio relativas á prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social, e ameaza ás que non o fagan que, en tal caso, os servizos seguirán prestándose polo municipio, pero con cargo á Comunidade autónoma, de maneira que, se esta non transferise as contías precisas para iso, aplicaríanse retencións nas transferencias que lle correspondan por aplicación do seu sistema de financiamento³⁵.

Así mesmo, a reformulación das competencias municipais en materia de servizos sociais provocou a modificación correlativa da lista de servizos mínimos obrigatorios do artigo 26, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local. Na letra c) do precepto (servizos que deberán prestar os municipios con poboación superior a vinte mil habitantes) a mención aos servizos sociais substitúese agora por outra á avaliación e información de situacións de necesidade social e á atención inmediata a persoas en situación ou risco de exclusión social.

- Policía local, protección civil, prevención e extinción de incendios. A nova materia Policía local substitúe á relativa a seguridade en lugares públicos que encabezaba a lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local na súa redacción orixinal. En rigor, non se pode dicir que sexa o mesmo contar cun corpo de Policía local que exercer competencias en materia de seguridade en lugares públicos, pero non cabe dúbida de que sen Policía local mal se pode facer efectivas estas últimas competencias. Polo demais, a Policía local non só desenvolve funcións de seguridade cidadá,

34 Correlativamente, no artigo 26 da Lei de bases do réxime local o correspondente servizo mínimo obrigatorio pasa a denominarse tamén “abastecemento domiciliario de auga potable” e o artigo 86, segundo (antes terceiro), reserva ás entidades locais os servizos esenciais de “abastecemento domiciliario e depuración de augas”.

35 Para unha análise detallada desta disposición transitoria, véxase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., páxs. 113 e segs.

senón tamén as demais que recolle o artigo 53, apartado primeiro, da Lei orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Forzas e Corpos de Seguridade. En canto á protección civil, prevención e extinción de incendios, estaban recollidas na redacción orixinal da letra c) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases.

- Tráfico, estacionamento de vehículos e mobilidade, así como transporte colectivo urbano. Esta nova materia, que en realidade son dúas, abrangue a ordenación do tráfico de vehículos e persoas nas vías urbanas que mencionaba a redacción orixinal da letra b) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, agora completada cunha referencia ao estacionamento de vehículos e outra xenérica á mobilidade, e o que na letra ll) do precepto se chamaba transporte público de viaxeiros. A denominación deste último coincide agora coa do servizo mínimo obrigatorio que deben prestar os municipios con poboación superior a cincuenta mil habitantes, de acordo coa letra d) do artigo 26, apartado primeiro, da propia Lei de bases.
- Información e promoción da actividade turística de interese e ámbito local. Con esta materia concrétese e detállase a máis xenérica referencia ao turismo que contiña a redacción orixinal da letra m) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local.
- Feiras, abastos, mercados, lonxas e comercio ambulante. A redacción orixinal da letra g) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases mencionaba como materias nas que a lexislación sectorial tería que atribuir competencias aos municipios abastos, matadoiros, feiras, mercados e defensa de usuarios e consumidores. A eliminación dos matadoiros, que se substitúen polas lonxas, non é excesivamente relevante, dada a tendencia actual á liberalización do sector³⁶ (como se verá, a principal consecuencia é que se traspasa ás Comunidades autónomas a inspección e control sanitario dos mesmos), pero si o é a supresión da referencia á defensa dos usuarios e consumidores, materia na que os municipios viñan exercendo competencias de acordo coa lexislación sectorial correspondente, normalmente autonómica. Porén, a diferenza do que sucede coa prestación de servizos sociais, neste caso non se prevé a transferencia das correspondentes competencias e servizos ás Comunidades autónomas, agás no relativo ao control de alimentos e bebidas, do que se falará máis adiante. Así mesmo, engádese unha referencia expresa ao comercio ambulante, respecto do cal a normativa reguladora do comercio interior sempre atribuíu competencias aos municipios.
- Protección da salubridade pública. Esta materia, antes recollida na letra h) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, mantense inalterada. Non obstante, hai que facer notar que se eliminou a mención ao control de alimentos e bebidas como servizo mínimo obrigatorio que tiñan que prestar todos os municipios con independencia da súa poboación, de acordo coa redacción orixinal da letra a) do artigo 26, apartado primeiro, da Lei de bases. En coherencia con esta previsión, a disposición transitoria terceira da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local establece que no prazo de seis meses desde a entrada en vigor da mesma, as Comunidades autónomas pasarán a prestar os servizos relativos á inspección

³⁶ Hai que facer notar que a reforma suprimiu da lista de servizos esenciais que o artigo 86, apartado segundo (antes terceiro), da Lei de bases do réxime local reserva ás entidades locais non só os matadoiros, senón tamén os mercados e lonxas centrais, no marco das tendencias liberalizadoras mencionadas.

e control sanitario de matadoiros, de industrias alimentarias e bebidas que ata ese momento viñeran prestando os municipios.

- Cemiterios e actividades funerarias. Esta materia tamén se mantén, aínda que agora se fala de “actividades” no canto de “servizos” funerarios (redacción orixinal da letra j) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases), sen dúbida como consecuencia da liberalización dos mesmos polo Real Decreto-Lei 7/1996, ao que xa se fixo alusión neste traballo.
- Promoción do deporte e instalacións deportivas e de ocupación do tempo libre. Esta materia reformúlase lixeiramente con respecto a como aparecía recollida na redacción orixinal da letra m) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, que dicía literalmente “actividades ou instalacións... deportivas: ocupación do tempo libre”.
- Promoción da cultura e equipamentos culturais. A cultura incluíase xunto co deporte e a ocupación do tempo libre na redacción orixinal da letra m) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases, polo que a materia se formulaba como “actividades ou instalacións culturais”. Como se pode observar, o cambio é pequeno.
- 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. O ámbito da educación é, xunto co dos servizos sociais e a sanidade, outro dos característicos das “competencias impropias” municipais. Na redacción orixinal da letra n) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local considerábanse materias de interese municipal: a participación na programación da ensinanza, que se elimina radicalmente; a cooperación coa Administración educativa na creación, construción e mantemento dos centros docentes públicos, que se restrinxe á cooperación na obtención dos soares necesarios para a construción de novos centros docentes e á conservación, mantemento e vixilancia só dos edificios educativos que sexan de titularidade municipal (e sempre que estean destinados a centros públicos de educación infantil, primaria ou especial); a intervención nos órganos de xestión dos centros docentes públicos, que tamén se elimina; e, por último, a participación na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria que é a única parte do precepto que se mantén inalterada.

Sorprendentemente, a disposición adicional décimo quinta da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local establece que as normas reguladoras do sistema de financiamento das Comunidades autónomas e das Facendas locais fixarán os termos nos que as Comunidades autónomas asumirán a titularidade das competencias que se prevén como propias do municipios en relación con estas materias que a propia reforma considera de interese municipal. Non pode tratarse máis que dun erro, porque é claro que tal previsión carece de sentido³⁷.

37 Así o destacou ALMEIDA CERREDA, que fala con toda precisión de que “se trata dun incontestable suposto de antinomia normativa” (“La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páx. 155).

- Promoción no seu termo municipal da participación dos cidadáns no uso eficiente e sostible das tecnoloxías da información e as comunicacións. Esta é a única materia enteira nova que se inclúe na lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local e o seu sentido é difícil de apreender, porque non se trata de que se lle outorgue aos municipios competencias sobre as tecnoloxías da información e as comunicacións en xeral, senón só sobre algo tan limitado como a promoción da participación dos cidadáns no uso eficiente e sostible daquelas.

A todo o anterior hai que engadir a supresión total da participación na xestión da atención primaria da saúde (redacción orixinal da letra i) do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local) como materia de interese municipal. De maneira similar ao que ocorría cos servizos sociais, unha disposición transitoria da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local, neste caso a primeira, regula a asunción destas competencias polas Comunidades autónomas. Porén, a redacción desta disposición está moito mellor perfilada que a relativa aos servizos sociais; distínguese entre a asunción polas Comunidades autónomas das competencias relativas á participación na xestión da atención primaria da saúde, que se produce inmediatamente tras a entrada en vigor da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local, e a asunción da xestión dos servizos asociados ás devanditas competencias sanitarias, que se producirá de forma progresiva, a razón dun vinte por cento anual, no prazo máximo de cinco anos desde a entrada en vigor da reforma, a cuxo efecto cada Comunidade autónoma elaborará un plan para a avaliación e reestruturación dos servizos. Finalmente, como no caso da transferencia dos servizos sociais, a sanción ás Comunidades autónomas que non executen este plan de asunción progresiva de servizos é que os mesmos seguirán prestándose polo municipio ou entidade local, pero con cargo á Comunidade autónoma, de sorte que se esta non transferise as contías precisas para iso aplicaríanse retencións nas transferencias que lles correspondan por aplicación do seu sistema de financiamento.

4.3.b) As novas regras para a atribución aos municipios de competencias propias nas materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local

A Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local introduciu tamén novas regras para a atribución de competencias aos municipios na lista de materias do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local. Tras a reforma, o apartado terceiro do precepto, en lugar de realizar unha remisión aos criterios xerais do artigo 2 da Lei de bases, como facía na súa redacción orixinal, esixe que se avalíe a conveniencia da implantación de servizos locais conforme aos principios de descentralización, eficiencia, estabilidade e sostenibilidade financeira. Francamente, é difícil de entender por que se mencionan só estes principios e non os demais do artigo 2 (características da actividade pública de que se trate, a capacidade de xestión da entidade local, proximidade, eficacia). Ademais, a través do novo apartado quinto do artigo introdúcese un criterio de atribución competencial que non se recolle no artigo 2, a inexistencia de duplicidades, pois esíxese que a lei garanta que “non se produce unha atribución simultánea da mesma competencia a outra Administración Pública”.

Pero a novidade máis importante que traeu a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local neste campo é a obriga de que as leis, sexan estatais ou autonómicas, que atribúan competencias aos municipios nas materias do artigo 25, apartado segundo,

da Lei de bases do réxime local prevexan a dotación dos recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira das entidades locais (é dicir, dos municipios, porque este precepto non é de aplicación a outras entidades locais), coa restrición engadida de que iso non pode levar consigo en ningún caso un maior gasto das Administracións públicas. Así o impón o novo apartado cuarto do artigo 25 da Lei de bases.

Para tratar de garantir que os anteriores criterios se cumpran, ese mesmo precepto dispón que esas leis vaian acompañadas dunha memoria económica que reflicta o impacto da atribución competencial sobre os recursos financeiros das Administracións públicas afectadas e o cumprimento dos principios de estabilidade, sostenibilidade financeira e eficiencia do servizo ou a actividade. No caso das leis estatais, o proxecto ten que ir acompañado tamén dun informe do Ministerio de Facenda e Administracións públicas. Non fai falta engadir que en realidade todas estas previsións só vinculan ao lexislador autonómico como lexislación básica estatal, non ao propio lexislador estatal, nin sequera aínda que se tratase de vincularlas ao artigo 135 da Constitución, dado que non parece posible soste que sexan unha consecuencia necesaria do mesmo.

4.4 O novo papel das Deputacións provinciais

As competencias provinciais básicas que enuncia o artigo 36, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local foron obxecto de dous procesos de reforma con respecto á redacción orixinal da lei: un, de menor entidade, levado a cabo no seu día pola Lei 57/2003, de 16 de decembro, de medidas para a modernización do goberno local, e outro, de moito maior alcance, operado agora pola Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local.

Así, a competencia relativa á coordinación dos servizos municipais entre si para a garantía da prestación integral e axeitada a que se refire o artigo 31, apartado segundo, letra a), da Lei de bases do réxime local vese fortemente reforzada en relación cos servizos mínimos dos municipios de poboación inferior a vinte mil habitantes, nos confusísimos termos establecidos pola nova redacción do artigo 26, apartado segundo, da propia Lei de bases.

Segundo este último precepto, difícil de comprender e interpretar, nos municipios mencionados a Deputación provincial ou entidade equivalente “coordinará” a prestación dos servizos de recollida e tratamento de residuos, abastecemento de auga potable a domicilio e evacuación e tratamento de augas residuais, limpeza viaria, acceso aos núcleos de poboación, pavimentación de vías urbanas e alumeadado público; a cambio, elimínase a posibilidade de que os municipios solicitasen á correspondente Comunidade autónoma a “dispensa” da obriga de prestar os servizos mínimos cando, polas súas características peculiares, resultase de imposible ou moi difícil cumprimento o establecemento e prestación dos mesmos, prevista pola redacción orixinal do apartado segundo do artigo 26.

Pero o que a nova redacción do artigo 26, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local entende por “coordinar” non ten nada que ver co concepto de coordinación que emprega a propia Lei de bases en artigos como o 10 e o 59³⁸; aquí significa que a Deputación

38 Para unha síntese do concepto xenuino de coordinación aplicado ao ámbito local, véxase Fernando GARCÍA RUBIO, “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, páxs. 292 e segs., e Miguel Ángel GONZÁLEZ IGLESIAS, “Las provincias tras la modificación de la Ley de Bases de Régimen Local por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la

(ou entidade equivalente) propondrá ao Ministerio de Facenda e Administracións públicas que eses servizos os prestará ela mesma ou que se implantarán fórmulas de xestión compartida a través de consorcios, mancomunidades ou “outras fórmulas” (que non é doado imaxinar cales poderían ser), co cal non haberá coordinación ningunha, senón transferencia da xestión do servizo nun caso e xestión compartida no outro. O Ministerio decidirá sobre a proposta formulada previo informe preceptivo da Administración que exerza a tutela financeira dos municipios afectados (normalmente, a correspondente Comunidade autónoma), tendo en conta o obxectivo de reducir os custos efectivos dos servizos.

Agora ben, igualmente dise que a proposta da Deputación ou entidade equivalente deberá contar “coa conformidade dos municipios afectados”, de maneira que haberá que entender que, se estes non están de acordo, a indebidamente denominada coordinación verase frustrada. Pero, sendo isto así, non ten sentido que se requira autorización do Ministerio de Facenda e Administracións públicas, xa que, de existir conformidade dos municipios afectados, sempre sería posible delegar a xestión dos servizos á Deputación ou constituir voluntariamente unha mancomunidad ou consorcio sen ningunha intervención externa.

Así mesmo, tamén se di que, se o municipio xustifica ante a Deputación ou entidade equivalente que pode prestar os servizos cun custo efectivo menor que o derivado da forma de xestión proposta por aquela, aquel poderá asumir a prestación e coordinación dos servizos en cuestión, no caso de que a propia Deputación ou entidade equivalente o considere acreditado. Esta cláusula é igualmente incomprensible, porque ao municipio, para seguir prestando o servizo, en realidade abóndalle con non outorgar a súa conformidade á transferencia da xestión á Deputación ou á constitución da mancomunidad ou consorcio; tampouco se entende ben que sexa a Deputación ou entidade equivalente a que decida se está acreditado que o municipio poida prestar os servizos cun custo efectivo menor, cando é o Ministerio quen ha de decidir sobre a forma de xestión proposta pola Deputación ou entidade equivalente. Xa para rematar, hai que preguntarse que significa exactamente iso de que o municipio poderá asumir non só a prestación dos servizos, senón tamén “a coordinación dos mesmos”. A quen se supón que vai coordinar o municipio?³⁹.

Pola súa parte, a prestación de servizos públicos de carácter supramunicipal e, no seu caso, supracomarcal da letra c) do artigo 36, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local agora esténdese ao fomento ou, no seu caso, coordinación da prestación unificada de servizos dos municipios do seu respectivo ámbito territorial. En particular, obrígase ás Deputacións provinciais a asumir a prestación dos servizos de tratamento de residuos nos municipios de menos de cinco mil habitantes e de prevención e extinción de incendios nos

Administración Local”, *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, páxs. 279-280.

39 As incoherencias da nova redacción do apartado segundo do artigo 26 da Lei de bases do réxime local foron amplamente destacadas pola doutrina científica; véxanse, entre outros, VELASCO CABALLERO, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páxs. 70 e segs., ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páxs. 173 e segs., e José Antonio MORENO DE MOLINA e Antonio VILLANOVA CUEVAS, “El régimen de los servicios mínimos locales tras la reforma efectuada por la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la administración local”, *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitres Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, páxs. 198 e segs.). Tamén o Consello de Estado, no seu ditame de 22 de maio de 2014, expediente núm. 338/2014, emitido con carácter previo á formulación dun conflito en defensa da autonomía local contra a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local por un conxunto de municipios, concluíu que “a desafortunada configuración técnica dos parágrafos segundo e terceiro do artigo 26.2 da LBRL fai perentoria unha reforma legislativa que aclare os termos da actual regulación e, en particular, o alcance da expresión «conformidade dos Municipios afectados»” (apartado V.B).⁸³, do Ditame).

de menos de vinte mil habitantes, cando estes non procedan á súa prestación (novo inciso final do artigo 36, apartado primeiro, letra c), da Lei de bases do réxime local), así como á prestación dos servizos de administración electrónica e a contratación centralizada nos municipios con poboación inferior a vinte mil habitantes (artigo 36, apartado primeiro, letra g), da Lei de bases).

En estreita relación con todo o anterior, encoméndase ás Deputacións o seguimento dos custos efectivos dos servizos prestados polos municipios da súa provincia, de tal maneira que cando unha 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 (artigo 36, apartado primeiro, letra h), da Lei de bases do réxime local). Esta previsión debería estar vinculada á nova redacción do apartado segundo do artigo 26 da Lei de bases, xa analizada, pero non se establece expresamente ningunha remisión ou concordancia entre ambos os dous preceptos.

Atribuíuse tamén ás Deputacións provinciais 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 cinco mil habitantes (artigo 36, apartado primeiro, letra i), da Lei de bases do réxime local).

A asistencia e cooperación xurídica, económica e técnica aos municipios, especialmente os de menor capacidade económica e de xestión (artigo 36, apartado primeiro, letra b), da Lei de bases do réxime local), dirixirse preferentemente ao establecemento e axeitada prestación dos servizos mínimos, de acordo co novo apartado terceiro do artigo 26 da Lei de bases. Ademais, inclúe agora obrigas máis concretas para as Deputacións: a garantía en todo caso nos municipios de menos de mil habitantes da prestación dos servizos de secretaría e intervención (novo inciso final do artigo 36, apartado primeiro, letra b), da Lei de bases) e a 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 vinte mil habitantes (artigo 36, apartado primeiro, letra f), da Lei de bases).

En relación con esa asistencia e cooperación, debe sinalarse que se asigna ás Deputacións provinciais o exercicio de funcións de coordinación nos casos previstos no artigo 116 bis da Lei de bases (artigo 36, apartado primeiro, letra e). Segundo o apartado terceiro dese precepto, as Deputacións asistirán ao resto das Corporacións locais e colaborarán coa Administración que exerza a tutela financeira na elaboración e o seguimento da aplicación das medidas contidas nos plans económico-financeiros; en particular, proporán e coordinarán as medidas recollidas nos devanditos plans cando teñan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse o plan económico-financeiro, así como outras medidas supramunicipais distintas que se tivesen previsto, incluído o seguimento da fusión de entidades locais que se tivese acordado⁴⁰.

Para rematar, xa a Lei de medidas para a modernización do goberno local engadira como nova competencia mínima das Deputacións provinciais a cooperación no fomento do des-

⁴⁰ Para unha análise detallada destas novas competencias das Deputacións provinciais, cabe remitirse ao estudo de Amparo KONINCKX FRASQUET e María José ALONSO MAS "Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales", *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, páxs. 251 e segs.

envolvemento económico e social e na planificación no territorio provincial, de acordo coas competencias das demais Administracións públicas neste ámbito (artigo 36, apartado segundo, letra d), da Lei de bases do réxime local). A reforma levada a cabo a través da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local mantén esa competencia e potencia de facto ao eliminar a cláusula xeral de competencia provincial relativa ao fomento e a administración dos intereses peculiares da provincia que se recollía na letra e) da redacción anterior do artigo 36, apartado primeiro, da Lei de bases⁴¹.

4.5 A nova regulación das competencias delegadas

A Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local revisou en profundidade o réxime xurídico da delegación de competencias ás entidades locais, co aparente obxectivo de potenciala como alternativa aos casos que se rexistraban de asunción de competencias propias por aquelas, especialmente os municipios, sen unha delimitación clara das tarefas encomendadas a cada nivel da organización territorial e sen financiamento axeitado. En definitiva, trátase doutra medida dirixida a combater as chamadas “competencias impropias” e as duplicidades competenciais⁴².

A reforma acada en primeiro lugar ao apartado terceiro do artigo 7 da Lei de bases do réxime local, que contén as disposicións xerais sobre as competencias atribuídas por delegación ás entidades locais. A este apartado engadíuselle a previsión expresa de que o Estado e as Comunidades autónomas, no exercicio das súas respectivas competencias, poderán delegar nas entidades locais o exercicio das súas competencias, pero, como noutros casos xa analizados neste traballo, atopámonos cunha disposición cuestionable desde o punto de vista técnico. Por unha parte, non só a Administración xeral do Estado e as Administracións das Comunidades autónomas poden delegar competencias nas entidades locais, senón tamén unhas entidades locais a outras de distinto nivel territorial, polo que non parece correcto que se mencione unicamente ás primeiras. Por outra parte, é evidente que calquera delegación de competencias faise no exercicio das competencias de quen delega, co que o inciso engadido é redundante, incluso desde o punto de vista gramatical, ao repetir na mesma frase que Estado e Comunidade autónoma poden delegar “no exercicio das súas... competencias” “o exercicio das súas competencias”.

Outra novidade é que a previsión nas delegacións de técnicas de dirección e control de oportunidade (ás que agora se suman as de control de eficiencia) convértese en obrigatoria, pois xa non se di que a delegación as “pode prever” senón que as “preverán”. Ao mesmo tempo, elimínase a referencia ao necesario respecto por parte de tales técnicas da potestade de autoorganización dos servizos da entidade local, supresión que é censurable porque a autonomía local esixe o respecto das facultades de autoorganización das entidades locais aínda cando estas exerzan competencias por delegación doutras Administracións públicas.

Con todo, os cambios máis importantes son os que se introduciron no artigo 27 da Lei de bases do réxime local. A cláusula xa estudada que di que “o Estado e as Comunidades Au-

41 Tal é a conclusión á que chegan KONINCKX FRASQUET e ALONSO MAS tras analizar detidamente a cuestión en “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, cit., páxs. 246 e segs. Polo demais, hai que lembrar que a nova redacción do artigo 7, apartado cuarto, da Lei de bases do réxime local supón a extensión da cláusula xeral de atribución competencial tamén ás provincias.

42 Sobre esta finalidade da reforma do artigo 27 da Lei de bases do réxime local, véxase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páx. 179.

tónomas, no exercicio das súas respectivas competencias, poderán delegar nos Municipios o exercicio das súas competencias” pasa a encabezar o artigo, coa consecuencia de que as previsións deste agora son xa non son directamente aplicables ás delegacións aos municipios por parte doutras entidades locais. De feito, estas delegacións quedan sen regulación na Lei de bases do réxime local, o cal é chamativo, porque tampouco se prohíben expresamente. En cambio, como non se modificou a remisión do artigo 37, apartado terceiro, da Lei de bases, ao artigo 27, este segue a ser de aplicación ás delegacións do Estado e as Comunidades autónomas ás Deputacións provinciais.

Os orzamentos para que a delegación sexa posible deixan de ser que a mesma se faga en materias que afecten aos intereses propios da entidade local, que con ela se mellore a eficacia da xestión pública e que se alcance unha maior participación cidadá, pois agora o que se esixe é que a delegación mellore a eficiencia da xestión pública, contribúa a eliminar duplicidades administrativas e sexa acorde coa lexislación de estabilidade orzamentaria e sostenibilidade financeira. Non se entende en absoluto esa substitución duns criterios por outros; ben podían terse engadido as novas esixencias sen eliminar as antigas, que eran axeitadas e razoables⁴³. Ademais, na realidade hai un orzamento máis, pero, como outra mostra da deficiente técnica lexislativa da reforma, non se enuncia cos demais no parágrafo segundo do apartado primeiro do artigo 27 da Lei de bases do réxime local, senón ao final dos parágrafos terceiro e cuarto: que a delegación non supoña ou leve consigo un maior gasto para as Administracións públicas. Para garantir o respecto de todos estes requisitos, a delegación deberá acompañarse dunha memoria económica onde se xustifique o seu cumprimento, así como o impacto da mesma no gasto das Administracións públicas afectadas.

O contido mínimo da disposición ou acordo de delegación mantense, con dúas pequenas correccións. A primeira consiste no establecemento dunha duración mínima da delegación, cinco anos, enténdese que sen prexuízo das previsións que o propio artigo contén sobre revogación das delegacións e a renuncia ás mesmas polos municipios. A segunda é a precisión de que o control que se reservará a Administración delegante é de eficiencia, malia que xa se viu que o artigo 7, apartado terceiro, da propia Lei de bases do réxime local fala ademais de control de oportunidade.

Introducíronse tamén dous novos apartados no artigo 27 da Lei de bases do réxime local, que pasan a ser o segundo e o terceiro. O segundo impón que cando o Estado ou as Comunidades autónomas deleguen en dous ou máis municipios da mesma provincia unha ou varias competencias comúns, a devandita delegación deberá realizarse seguindo criterios homoxéneos e engade que a Administración delegante poderá solicitar a asistencia das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes para a coordinación e seguimento destas delegacións. Pero sen dúbida a novidade máis importante é o apartado terceiro, pois nel pódese atopar boa parte da explicación desta reforma do réxime xurídico da delegación de competencias nos municipios.

43 En particular, como sostén ALONSO MAS, “sorprende... que desaparecera do texto legal a esixencia... de que as competencias delegadas se refiran a materias que afecten aos intereses propios dos municipios” (“El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páx. 180). A autora engade que “aínda que posiblemente debería entenderse que esta esixencia segue implícita —tampouco parece que teña sentido que un concello acepte a delegación se a mesma en absoluto concirne aos seus intereses— algúns dos supostos contidos na lista parecen apuntar noutra dirección”, e cita como exemplo a posibilidade de delegar nas entidades locais a recadación e liquidación de tributos estatais e autonómicos (ob. cit., páx. 180).

Este apartado prevé que a Administración do Estado e as das Comunidades autónomas poderán delegar (aquí non se di expresamente que aos municipios) unha serie de competencias concretas que se enuncian nunha lista exemplificativa (“entre outras”). Como xustificación desta previsión méncionanse unha serie de obxectivos que non coinciden exactamente cos requisitos que o apartado primeiro do propio artigo establece como orzamentos necesarios de toda delegación de competencias nos municipios: evitar duplicidades administrativas si está no apartado primeiro, pero non o están mellorar a transparencia dos servizos públicos e o servizo á cidadanía nin contribuir aos procesos de racionalización administrativa, xerando un aforro neto de recursos (no apartado primeiro fálase máis en xeral de mellorar a eficiencia da xestión pública e esíxese que a delegación non leve consigo un maior gasto das Administracións públicas, non que supoña un aforro).

Se se analizan as competencias da lista recollida no novo apartado terceiro do artigo 27 da Lei de bases do réxime local, atopámonos con que moitas delas están relacionadas con materias suprimidas do artigo 25, apartado segundo, ou coas do derogado artigo 28⁴⁴:

- A vixilancia e control da contaminación ambiental e a protección do medio natural relaciónase coa protección do medio ambiente que se mencionaba na redacción orixinal dos artigos 25, apartado segundo, letra f), 26, apartado primeiro, letra d), e 28.
- A prestación dos servizos sociais, promoción da igualdade de oportunidades e a prevención da violencia contra a muller relaciónanse coa prestación dos servizos sociais da redacción orixinal dos artigos 25, apartado segundo, letra k), 26, apartado primeiro, letra c), e 28, e coa promoción da muller que mencionaba este último.
- A conservación ou mantemento de centros sanitarios asistenciais de titularidade da Comunidade autónoma ten que ver coa participación na xestión da atención primaria da saúde da redacción orixinal do artigo 25, apartado primeiro, letra i).
- A creación, mantemento e xestión das escolas infantís de educación de titularidade pública de primeiro ciclo de educación infantil (que non forma parte da educación obrigatoria) está vinculada á prestación de servizos sociais dos artigos 25, apartado segundo, letra k), 26, apartado primeiro, letra c), e 28, así como á educación que mencionaba este último.
- A realización de actividades complementarias nos centros docentes está igualmente vinculada á educación do artigo 28.
- A inspección e sanción de establecementos e actividades comerciais relaciónase coa defensa de usuarios e consumidores do artigo 25, apartado segundo, letra g), e co control de alimentos e bebidas do artigo 26, apartado primeiro, letra a).
- A cooperación coa Administración educativa a través dos centros asociados da Universidade Nacional de Educación a Distancia volve relacionarse coa educación mencionada no derogado artigo 28.

44 Así o observa ALMEIDA CERREDA en relación coas competencias relacionadas cos ámbitos da educación, a saúde e sanidade e os servizos sociais en “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páxs. 141-142.

Así pois, parece que se trata de conseguir que as competencias que os municipios veñen exercendo nestes ámbitos deixen de ser “impropias” (é dicir, propias sen delimitación clara de tarefas con outras Administracións nin financiamento axeitado) e pasen a ser expresamente delegadas polas Administracións competentes de ámbito territorial superior⁴⁵.

Na lista do novo apartado terceiro do artigo 27 inclúense tamén competencias sobre certas materias que seguen estando na lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local:

- A xestión de instalacións culturais de titularidade da Comunidade autónoma ou do Estado, con estrita suxeición ao alcance e condicións que derivan do artigo 149, apartado primeiro, vixésimo oitava, da Constitución, relaciónase coa promoción da cultura e equipamentos culturais da nova redacción do artigo 25, apartado segundo, letra m). Resulta un tanto difícil de entender a referencia á “estrita suxeición ao alcance e condicións que derivan do artigo 149.1.28ª da Constitución Española”, porque ese precepto o único que di é que é competencia do Estado a “defensa do patrimonio cultural, artístico e monumental español contra a exportación e a expoliación; museos, bibliotecas e arquivos de titularidade estatal, sen prexuízo da súa xestión por parte das Comunidades Autónomas”.
- A xestión das instalacións deportivas de titularidade da Comunidade autónoma ou do Estado, incluíndo as situadas nos centros docentes cando se usen fóra do horario lectivo relaciónanse coa promoción da cultura e equipamentos culturais da nova redacción do artigo 25, apartado segundo, letra l).
- A promoción e xestión turística coincide amplamente coa información e promoción da actividade turística de interese e ámbito local da nova redacción do artigo 25, apartado segundo, letra h).

Por último, non teñen cabida nin nas vellas nin nas novas listas de materias de interese municipal a liquidación e recadación de tributos propios da Comunidade autónoma ou do Estado, a comunicación, autorización, inspección e sanción dos espectáculos públicos, a inscrición de asociacións, empresas ou entidades nos rexistros administrativos da Comunidade autónoma ou da Administración do Estado e a xestión de oficinas unificadas de información e tramitación administrativa, aínda que son ámbitos sobre os que os municipios, en especial os de maior poboación, viñan reclamando tradicionalmente exercer competencias.

En calquera caso, a utilidade do novo apartado terceiro do artigo 27 da Lei de bases do réxime local é discutible. Dado que non obriga ás Administracións estatal e autonómica a delegar aos municipios as competencias que enuncia e non limita a estas a posibilidade de delegación, acaba sendo unha mera suxestión do lexislador. Polo demais, tampouco impide que esas mesmas competencias poidan ser atribuídas aos municipios como propias ben pola lexislación sectorial, estatal ou autonómica, ben pola lexislación autonómica de réxime local, co que a prioridade que o precepto parece querer outorgar á delegación de competencias non está en absoluto garantida.

45 ARENILLA SÁEZ fala de “fomentar unha segunda descentralización aos municipios” como obxectivo da reforma neste punto (“El nuevo sistema de competencias locales”, cit., páx. 39).

Debido ao engadido destes dous novos apartados segundo e terceiro ao artigo 27, o antigo apartado segundo, que contiña as facultades de tutela que ostenta a Administración delegante, converteuse no apartado cuarto, conservando a mesma redacción, agás un par de matices mínimos de redacción (elimínouse o “en todo caso” que encabezaba o apartado e cambiouse o verbo “emanar” por “ditar”).

Así mesmo, o antigo apartado terceiro, relativo á necesidade de aceptación do municipio interesado para a efectividade da delegación e da previa consulta e informe da Comunidade autónoma (agás que esta fose a Administración delegante), pasa a ser o novo apartado quinto, pero neste caso con modificacións substanciais. En efecto, o informe da Comunidade autónoma suprimíuse e a salvidade que se establecía ao cumprimento deses requisitos para os casos de imposición da delegación por norma con rango de lei tamén desaparece, de maneira que agora se establece simplemente que “a efectividade da delegación requirirá a súa aceptación polo Municipio interesado”. Así obviase a confusa modalidade de delegación de competencias por norma con rango de lei que aparecía na redacción orixinal do artigo 27 da Lei de bases do réxime local e que, como xa se dixo, encerraba o risco de que se confundisen as competencias delegadas por lei coas competencias propias, que tamén se atribúen ás entidades locais mediante ese instrumento normativo.

Pero sen dúbida a novidade máis relevante da reforma introducida no artigo 27 da Lei de bases do réxime local é o novo apartado sexto. A obrigatoriedade de que a delegación de competencias vaia acompañada dos medios económicos necesarios para o seu desempeño, que antes só se establecía para os casos de imposición daquela por norma con rango de lei, agora convértese nun requisito xeral das delegacións de competencias nos municipios por vía administrativa, so pena de nulidade. En concreto, dispónse que “a delegación haberá de ir acompañada en todo caso do correspondente financiamento, para o cal será necesaria a existencia de dotación orzamentaria axeitada e suficiente nos orzamentos da Administración delegante para cada exercicio económico, sendo nula sen a devandita dotación”⁴⁶. Ademais, no caso das delegacións levadas a cabo polas Comunidades autónomas, fáculatase aos municipios para compensar automaticamente o incumprimento polas mesmas das obrigas financeiras que asumiran con outras obrigas financeiras que os propios municipios teñan fronte a elas. A isto úneselle o sistema de retencións nas transferencias do Estado ás Comunidades autónomas que o novo artigo 57 bis da Lei de bases do réxime local obriga a prever neste tipo de delegacións en garantía do cumprimento das obrigacións financeiras ou compromisos de pagamento asumidos polas Administracións autonómicas.

A penúltima novidade que introduce a reforma no artigo 27 da Lei de bases do réxime local, a través do seu novo apartado sétimo, é a obriga de que a disposición ou acordo de delegación estableza as causas de revogación ou renuncia da delegación. Esta previsión está mal situada sistematicamente, porque debería aparecer no parágrafo terceiro do apartado primeiro, dentro do contido necesario da disposición ou acordo de delegación. Polo demais, é dubidoso que sexa preciso especificar as causas de revogación, xa que esta se atopa regulada directamente no apartado cuarto do artigo 27, xunto coas demais facultades de tutela da Administración delegante. En canto á renuncia, se se parte de que toda delegación de competencias ha de ser aceptada polo municipio interesado, parece que a

46 Sobre as dificultades interpretativas que formulan estas previsións e, en especial, a relativa á nulidade das delegacións que non vaian acompañadas da correspondente dotación orzamentaria, véxase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., páxs. 183 e segs.

mesma debería ser igualmente libre. Porén, obrígase a precisar as causas de renuncia e a incluír entre elas o incumprimento das obrigas financeiras por parte da Administración delegante e a imposibilidade por circunstancias sobrevidas de que o municipio desempeñe a delegación sen menoscabo do exercicio das súas competencias propias, o cal deberase xustificar suficientemente.

Para rematar, no último apartado do artigo 27, agora o oitavo, mantense a previsión de que as competencias delegadas se exercen de acordo coa lexislación do Estado ou das Comunidades autónomas, pero suprímese o inciso que engadía “ou, no seu caso, a regulamentación aprobada pola Entidade local delegante”, en coherencia coa desaparición do artigo de toda referencia ás delegacións dunhas entidades locais a outras.

5 Crítica da reforma

Deixando a un lado as deficiencias concretas de técnica lexislativa que se foron sinalando nas páxinas anteriores, e que probablemente sexan produto do atormentado proceso de elaboración e aprobación polo que pasou a Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local, a principal crítica que se pode formular á reforma levada a cabo no sistema de competencias das entidades locais é a incongruencia dos obxectivos da mesma co resultado que se desprende da nova redacción dada á Lei de bases do réxime local. No caso dos municipios, tratábase fundamentalmente de consagrar como regra xeral a atribución específica de competencias con delimitación clara das tarefas encomendadas a estas entidades locais e garantías de financiamento suficiente, tanto se as competencias son atribuídas como propias mediante norma con rango de lei nas materias delimitadas pola lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, como se se delegan a través dunha disposición ou acordo administrativo, preferentemente nas materias enunciadas polo artigo 27, apartado cuarto, da Lei de bases. Pola contra, a asunción “espontánea” de competencias sobre a base de cláusulas xerais quedaría sometida a fortes restricións. Porén, este deseño presenta evidentes problemas, que xa se adelantaron ao tratar os conceptos de “competencias impropias” e de duplicidades competenciais.

Polo que se refire ás competencias que os municipios viñan exercendo sobre a base da cláusula xeral do artigo 25, apartado primeiro, da Lei de bases do réxime local, o da iniciativa pública local na actividade económica, a reforma non regula coa claridade que sería desexable a aplicación dos novos criterios que se introducen ás actividades ou servizos xa implantados. Debería terse previsto, a través das correspondentes disposicións transitorias, un prazo para a revisión desas actividades ou servizos e as consecuencias dunha avaliación negativa das mesmas de acordo cos novos criterios. Ao non terse feito así, córrese o risco de que a reforma só teña eficacia para o desenvolvemento de novas actividades ou servizos, pero non afecte ás xa implantadas; a lexislación autonómica que se dite en desenvolvemento da reforma podería encher esta lagoa, aínda que non hai ningunha garantía de que o vaia facer⁴⁷. Só no caso das entidades locais que teñen que formular un plan económico-

⁴⁷ Así, no caso de Galicia, a disposición adicional primeira da 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 local, sinala con toda claridade que “as competencias atribuídas ás entidades locais pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da Lei 27/2013, de 27 de decembro, de racionalización e sostenibilidade da Administración local, continuarán exercéndoseas elas, rexéndose pola indicada lexislación ou, no seu caso, polo dereito estatal aplicable como supletorio, sen prexuízo do disposto nas disposicións adicionais cuarta e quinta sobre a asunción pola Comunidade Autónoma das competencias relativas á educación, saúde e servizos sociais”.

financeiro por incumprimento do obxectivo de estabilidade orzamentaria, do obxectivo de débeda pública ou da regra de gasto imponse como medida necesaria que hai que incluír no devandito plan a “supresión das competencias que exerza a Entidade Local que sexan distintas das propias e das exercidas por delegación” (novo artigo 116 bis, apartado segundo, letra a), da Lei de bases do réxime local).

En canto ás competencias propias atribuídas especificamente por lei, tras a reforma a Lei de bases do réxime local sinala, como polo demais facía desde a súa primeira redacción, que determinadas materias son de interese municipal e que nas mesmas de maneira necesaria o lexislador sectorial debe atribuír competencias aos municipios, ao que agora se engadiron os requisitos e condicións que ha de cumprir a devandita atribución competencial (con eficacia para o lexislador autonómico, porque o lexislador estatal non pode vincularse a si mesmo). Porén, o que a reforma non fai, nin podería facer en caso ningún, é impedir que o lexislador sectorial, sexa estatal ou autonómico, ou o lexislador autonómico de réxime local identifique como de interese municipal outras materias non recollidas no artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local e atribúa nelas competencias propias aos municipios: o que Marcos ALMEIDA CERREDA denominou atinadamente “competencias propias suplementarias”, por oposición ás competencias propias necesarias, que serían as que recaen sobre as materias enunciadas polo artigo 25, apartado segundo da Lei de bases do réxime local⁴⁸.

A atribución das competencias propias suplementarias non se rexería polas regras do devandito artigo⁴⁹, co que nelas poderíamos volvernos atopar coas duplicidades competenciais, a falta de garantías de financiamento suficiente e todos os demais problemas que a reforma pretendía atallar. Para evitalo teríanse que ter establecido unhas regras xerais para a atribución por lei de competencias propias aos municipios que non se aplicasen só ás materias da lista do apartado segundo do artigo 25 da Lei de bases do réxime local. Sería posible discutir, *lege ferenda*, se iso está ao alcance do lexislador básico do réxime local, pero *lege lata* o único que se pode constatar é que non se fixo. E sendo isto así, non se lle ve moito futuro á pretensión da reforma de favorecer a delegación de competencias como alternativa á atribución de competencias propias aos municipios.

Pero as inconsistencias da reforma non rematan aquí. Non só é que non se consiga evitar que se reproduzan os problemas que se pretenden superar, senón que se afronta dunha maneira moi parcial a realidade de que as atribucións competenciais que non cumpren os requisitos de especificidade, delimitación clara de tarefas entre Administracións públicas e financiamento suficiente para o exercicio das competencias non se liquidan polo mero

48 Véxase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., páxs. 102 e segs., e “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páxs. 115 e segs.

49 Para a opinión contraria, fundada tanto na interpretación sistemática do artigo 25, apartados terceiro, cuarto e quinto, da Lei de bases do réxime local en relación co artigo 7 da mesma como no evidente dislate que supón a interpretación literal destes preceptos, véxase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., páx. 103, e “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páx. 117. Agora ben, dislate ou non dislate, a redacción do artigo 25, apartado terceiro, é clarísima e “*in claris non fit interpretatio*”: “as competencias municipais *nas materias enunciadas neste artigo...*”. Tampouco serve de nada que as Comunidades autónomas asuman o contido dos apartados terceiro, cuarto e quinto do artigo 25 da Lei de bases do réxime local a través da súa propia lexislación (como fixo no caso de Galicia a 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 local), porque é evidente que esas leis non poden imposer o seu criterio a outras leis autonómicas posteriores.

feito de prever *pro futuro* que as cousas terán que facerse doutra forma. En certas materias (xestión da atención primaria da saúde, prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social, servizos relativos á inspección e control sanitario de matadoiros, de industrias alimentarias e bebidas) inténtase facer efectiva a reordenación competencial pola vía de traspasar as competencias, no seu caso cos correspondentes servizos, ás Comunidades autónomas, o que non deixa de ser moi discutible desde o punto de vista da orde constitucional de distribución de competencias⁵⁰.

En efecto, se nesas materias a competencia lexislativa sectorial corresponde ao lexislador autonómico, non se entende sobre que base competencial o lexislador estatal pode obrigar ás Comunidades autónomas a que asuman as competencias e servizos que a lexislación sectorial autonómica atribuíra aos municipios. O lexislador estatal pode sen dúbida retirar as correspondentes materias da lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, pero non intervir sobre a lexislación autonómica que concreta as competencias municipais sobre aquelas e que, por suposto, seguirá en vigor mentres non sexa modificada polo propio lexislador autonómico. Polo demais, aínda que prosperase a transferencia competencial, nada impediría que ao día seguinte o lexislador autonómico volvese atribuír as mesmas competencias aos municipios como propias⁵¹; téñase en conta que a atribución competencial nas materias concernidas, ao ter saído estas da lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases do réxime local, non se rexe polas previsións da mesma.

Noutras materias, a desaparición da lista do apartado segundo do artigo 25 da Lei de bases do réxime local non vai acompañada de ningunha previsión sobre as competencias, actividades e servizos que os municipios veñen desenvolvendo neses ámbitos (protección do medio ambiente, defensa de usuarios e consumidores e tamén educación, pois a disposición adicional décimo quinta, como xa se dixo, é un verdadeiro dislate). Parece novamente que o lexislador non se apercebiu de que se unha materia se retira sen máis da lista do artigo 25, apartado segundo, da Lei de bases, pero se mantén en vigor a lexislación sectorial ou autonómica de réxime local que outorga competencias nesa materia aos municipios, as devanditas competencias seguense ostentado como propias sen ningunha alteración do réxime existente antes da reforma. É máis, como xa se dixo, a partir de agora a atribución de competencias aos municipios nesas materias excluídas da lista non se rexerá nin sequera polos novos criterios introducidos polo artigo 25 da Lei de bases.

Por último, pouco hai que engadir ao xa expresado ao longo do texto sobre a reforma das competencias das Deputacións provinciais. É certo que se reforzan esas competencias, pero é dubidoso que iso altere substancialmente o papel que viñan desenvolvendo estas entidades⁵². A mal chamada “coordinación” de determinados servizos mínimos obrigatorios

50 Para unha análise en profundidade da cuestión cabe remitirse a VELASCO CABALLERO, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páxs. 59 e segs., e ALMEIDA CERREDA, “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páxs. 148 e segs.

51 Nun sentido moi similar pronúncianse VELASCO CABALLERO en “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., páxs. 57-58, e ALMEIDA CERREDA en “La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”, cit., páxs. 147-148.

52 E se ese papel se alterase de verdade para converter ás Deputacións provinciais en prestadoras directas de servizos aos veciños, entón non quedaría outro remedio que revisar o actual modelo de representación indirecta que rexe nas mesmas, como advirte o Consello de Estado no seu Ditame de 26 de xuño de 2013 (núm. de expediente 567/2013), relativo ao anteproxecto de Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local (apartado V.a.3), e pon de manifesto Xavier FORCADELL ESTELLER en “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y

nos municipios de poboación inferior a vinte mil habitantes quedou na versión finalmente aprobada da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local tan desvirtuada que remata deixándose ao mero voluntarismo das Administracións implicadas.

6 Conclusións

Á vista de todo o exposto, cabe concluir que a modificación do sistema competencial das entidades locais introducida pola Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local é un sucedáneo, haberá que comprobar ata que punto efectivo, de dúas reformas longamente demandadas no ámbito local: o establecemento dun réxime de financiamento que garanta a suficiencia financeira das entidades locais, moi especialmente dos municipios, e a reformulación do mapa municipal para adaptar as dimensións xeográficas e poboacionais destas entidades ás esixencias dos nosos días. Ante a incapacidade que demostrou o lexislador español para abordar estas reformas, decidiuse actuar sobre as competencias para tratar de limitar as que viñan exercendo os municipios, coa escusa da actual crise de financiamento do sector público e da necesidade de garantir a sostenibilidade financeira destas entidades⁵³.

Dito doutra forma: como non hai vontade política para configurar uns municipios fortes e dotados de recursos financeiros suficientes para prestar un amplo elenco de servizos aos cidadáns, optouse por intentar limitar as competencias daqueles e os servizos que ofrecen, camiñando en sentido xustamente contrario ao dos “pactos locais” de anos atrás. Porén, as graves deficiencias técnicas da Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local e as dúbidas de constitucionalidade que suscitan algunhas das súas previsións non auguran unha aplicación sinxela nin pacífica da mesma.

As sucesivas modificacións que experimentou o texto da lei ao longo da elaboración previa do proxecto e da súa tramitación parlamentaria en non poucas ocasións non só non serviu para melloralo, senón que deron lugar ao resultado inzado de erros conceptuais e incongruencias co que agora nos atopamos⁵⁴. Ademais, durante ese atormentado *iter* acabáronse desbotando ideas que non eran desatinadas e que, de haberse mantido, terían producido probablemente un sistema máis harmónico, coherente e eficaz das competencia locais.

Por exemplo, non estaba mal encamiñado supeditar o uso da cláusula xeral de competencia municipal e o exercicio da iniciativa pública local na actividade económica por parte dos municipios non só á sostenibilidade financeira da iniciativa e, no seu caso, á non xeración de duplicidades con outras Administracións, senón tamén ao requisito de que a entidade interesada tivese debidamente cubertos os servizos que a lei lle obriga a prestar. Tamén era acertado suxeitar a unhas regras comúns a atribución aos municipios de competencias

sostenibilidad de la Administración Local”, *La reforma de 2013 del régimen local español*, coordinador Juan Alfonso Santamaría Pastor, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona, 2014, pág. 65-66. Sobre o contido do Ditame mencionado en relación coa provincia, véxase tamén GARCÍA RUBIO, “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, cit., páxs. 274 e segs.

53 En definitiva, é o que vén recoñecer ARENILLA SÁEZ en “El nuevo sistema de competencias locales”, cit., páxs. 24 e segs.

54 O cal conduce ao paradoxo de que un proceso de elaboración absolutamente transparente e participativo (véxase ARENILLA SÁEZ, “El nuevo sistema de competencias locales”, cit., páxs. 46-47) produciu un dos textos legais peor redactados e articulados tecnicamente dos que están en vigor no noso Ordenamento xurídico.

propias por norma con rango de lei, con independencia de se as materias concernidas fosen das recollidas no apartado segundo do artigo 25 da Lei de bases do réxime local ou non.

Polo demais, de pouco serve modificar o sistema competencial para o futuro se non se revisan ao mesmo tempo as competencias que na actualidade exercen os municipios e as actividades e servizos que realizan. E na Lei de racionalización e sostenibilidade da Administración local esa revisión prevese unicamente para casos contados e dunha maneira que suscita fundadas dúbidas de constitucionalidade, polo seu dificultoso encaixe coa orde constitucional de distribución de competencias entre Estado e Comunidades autónomas.

Para rematar, a regulación que resultou finalmente do papel das Deputacións provinciais ou entidades equivalentes para garantir a prestación dos servizos mínimos obrigatorios nos municipios de poboación inferior a vinte mil habitantes, reintroducida a última hora na tramitación parlamentaria da lei, é confusa e de difícil aplicación práctica. Todo iso por querer eludir a realidade de que as únicas solucións efectivas para os municipios que son incapaces de prestar debidamente os servizos mínimos obrigatorios que a lei lles impón son forzalos a fusionarse con outros municipios ou á intermunicipalidade, non suxerir que eses servizos sexan prestados polas Deputacións provinciais ou entidades equivalentes se estas están dispostas a iso e o municipio interesado consinte⁵⁵.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

55 Conclúe SANTAMARÍA PASTOR que “o inmovilismo, unido ás múltiples condutas irresponsables no manexo dos recursos públicos, podería levar, a medio prazo, ao resultado —que permite o explosivo novo artigo 26.2 da Lei— de que preto do noventa por cento dos municipios queden case completamente privados de servizos a prestar; e de aí á súa supresión, por pura e simple inutilidade, resta só un paso” (“El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., páx. 155).