

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 Derecho Administrativo
Universidad de Santiago de Compostela (Galicia, España)
luis.miguez@usc.es

Recibido: 27/11/2014

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a 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 El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. 2.1 Legislación general de régimen local y legislación sectorial. 2.2 Las competencias propias de los municipios. 2.3 Las competencias propias de las provincias. 2.4 Las competencias delegadas. 3 La crítica al anterior sistema de competencias locales. 3.1 Las llamadas “competencias impropias” de los municipios. 3.2 Las duplicidades competenciales. 4 El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. 4.1 La modificación de los principios generales del artículo 2 de la Ley de bases del régimen local. 4.2 Las limitaciones a la asunción de competencias no atribuidas específicamente por norma con rango de ley. 4.2.a) La limitación de la cláusula general de competencia. 4.2.b) La derogación del artículo 28 de la Ley de bases del régimen local. 4.2.c) Las limitaciones a la iniciativa pública local en la actividad económica. 4.3 La reformulación de la lista de materias de interés municipal y las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en esas materias. 4.3.a) La nueva lista de materias de interés municipal. Consecuencias sobre los servicios mínimos obligatorios. 4.3.b) Las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local. 4.4 El nuevo papel de las Diputaciones provinciales. 4.5 La nueva regulación de las competencias delegadas. 5 Crítica de la reforma. 6 Conclusiones.*

1 Introducción

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, se presenta en su Preámbulo como una reforma de la legislación básica de régimen local fundamentada en el nuevo texto del artículo 135 de la Constitución, que consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector de la actuación de todas las Administraciones públicas españolas¹. Entre las medidas que ha introducido la reforma para garantizar la sostenibilidad financiera de las entidades locales en ese marco de estabilidad presupuestaria, destaca especialmente la reordenación del sistema de competencias de aquéllas tal como estaba configurado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

El Preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local identifica dos objetivos principales de esa reordenación. Por una parte, la aplicación del principio “una Administración una competencia” para evitar los solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes. Según el propio Preámbulo, la duplicidad en la prestación de servicios y en el ejercicio de las competencias “hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras Administraciones Públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos”. Asimismo, esto tendría también repercusiones sobre las propias Haciendas locales, pues “en un momento en el que el cumplimiento de los compromisos

1 Por ello, la disposición final quinta de la Ley, cuando enuncia los títulos competenciales en los que se ésta basa, menciona, además del número 18 del artículo 149, apartado primero, de la Constitución (bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas), tradicionalmente invocado para fundamentar las competencias estatales sobre las bases del régimen local, el número 14 del mismo precepto (Hacienda general). Sobre la evidente conexión entre esta reforma y las exigencias de la Unión Europea en el marco de la gravísima situación de crisis de financiación del sector público que se vivía en el momento en que se emprendió, véanse las reflexiones de Tomás FONT LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN en “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local*, 2013, págs. 13 y sigs.

Europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”.

El otro objetivo sería evitar que “los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones”. El legislador se marca el propósito de que las entidades locales no vuelvan a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, señala el Preámbulo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local “sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública”.

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

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

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

Sentada esta base, se entrará ya a estudiar la reforma, a través de cinco puntos: la modificación de los principios generales de la atribución de competencias a las entidades locales consagrados en el artículo 2 de la Ley de bases del régimen local; las limitaciones que se introducen a la posibilidad de que las entidades locales, y, en particular, los municipios, asuman competencias que no les han sido atribuidas específicamente por la ley, limitaciones que afectan a la cláusula general que recogía el apartado primero del artículo 25 de la Ley de bases, al antiguo artículo 28 de la misma (que ha sido derogado totalmente) y a la

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

iniciativa pública local en la actividad económica; la reformulación de la lista de materias de interés municipal del apartado segundo del artículo 25, que ha arrastrado también la de la lista de servicios mínimos obligatorios de los municipios del apartado primero del artículo 26, así como las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en esas materias; el nuevo papel que se atribuye a las Diputaciones provinciales y entidades equivalentes; y, por último, la nueva regulación de las competencias delegadas. Ese estudio irá acompañado de una reflexión crítica sobre el sistema competencial resultante y de las conclusiones que se pueden extraer del análisis realizado.

2 El sistema de atribución de competencias a las entidades locales antes de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local

2.1 Legislación general de régimen local y legislación sectorial

Como es bien conocido, la Constitución española de 1978 reconoce la autonomía de municipios y provincias para la gestión de sus respectivos intereses, pero no llega ni a esbozar siquiera las competencias de las entidades locales, de manera que esta tarea se remite por completo al legislador ordinario². En este marco constitucional, se venía entendiendo que es el legislador ordinario, estatal o autonómico, según el reparto de competencias que rige entre estas dos instancias de nuestra organización territorial, quien determina en qué va a consistir exactamente esa participación, teniendo en cuenta los posibles intereses supralocales concurrentes en el sector o actividad de que se trate³.

A su vez, hay que tener en cuenta que la regulación del régimen local es en sí misma una materia objeto de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas. Como consecuencia de la posición que ocupan los entes locales en la organización territorial española, esa competencia no se atribuye de manera exclusiva a ninguna de las dos instancias superiores de aquella, sino que es compartida. Los órganos generales del Estado se encargan de dictar las bases del régimen local, al amparo de la competencia decimotercera del artículo 149, apartado primero, de la Constitución (“bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”), mientras que a las Comunidades autónomas les corresponde el desarrollo de esas bases y la ejecución del conjunto de la normativa de régimen local, es decir, las funciones de tutela sobre los entes locales que subsistan por su compatibilidad con la autonomía local. Todo ello sin perjuicio de que de manera excepcional los

2 El Tribunal Constitucional, ya desde su sentencia 32/1981, ha proclamado que “la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la realización entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto las atañen, los órganos representativos de la Comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible”.

3 Una síntesis del sistema competencial de las entidades locales vigente hasta la actual reforma puede encontrarse 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, págs. 37-58, y, más recientemente, 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, pág. 68 y sigs.

órganos generales del Estado puedan reservarse algunas de esas facultades ejecutivas por formar parte de lo básico⁴.

Esto plantea la cuestión de la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial. Pues bien, en la concepción inicial de la Ley de bases del régimen local, la primera diseñaba las líneas generales del sistema de competencias de los entes locales en los términos que se explicarán a continuación, mientras que era la segunda la que realmente concretaba dichas competencias. La prevalencia de la legislación sectorial se consideraba inevitable porque la legislación general de régimen local no goza de rango supralegal en nuestro Ordenamiento jurídico, a pesar de ciertos intentos doctrinales por otorgárselo sobre la base de su carácter de desarrollo directo del principio constitucional de autonomía local⁵. Con todo, esta prevalencia no era absoluta, por dos motivos: en primer lugar, porque los principios y normas generales de régimen local pueden reclamar una superioridad sobre el resto de la legislación ordinaria en la medida en que reflejen el contenido que el Tribunal Constitucional ha atribuido al principio de autonomía local⁶ en segundo lugar, la Ley de bases del régimen local vincula al legislador autonómico debido a su carácter básico⁷.

Estas consideraciones son esenciales para interpretar correctamente el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, que en su redacción original establecía que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

2.2 Las competencias propias de los municipios

Por lo que se refiere a los municipios, la Ley de bases del régimen local recogía en su artículo 25, apartado primero, una cláusula de carácter general cuya redacción original decía lo siguiente: “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. Este precepto, aunque

4 Para un análisis exhaustivo de la 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*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 337-389.

5 Sobre los fundamentos de esa tesis, véase Luciano PAREJO ALFONSO, “La autonomía local en la Constitución española”, *Tratado de Derecho municipal*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 141-142.

6 Así lo sugiere José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR cuando, en relación con la cláusula general de competencia municipal que, a su entender, consagraba el artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases de régimen local, defendía “la necesidad de realzar el contenido del artículo 137 de la Constitución como fundamento directo de la competencia general municipal, de la que el artículo 25.1º de la Ley Básica sería, en consecuencia, su simple traducción legislativa” (“El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de administración pública*, núm. 147, 1998, pág. 95).

7 Véase Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR y Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “Competencias y potestades de las entidades locales”, *Manual de Derecho Local*, Iustel, Madrid, 2010, págs. 288 y sigs. Para una síntesis del debate sobre la relación entre la legislación básica de régimen local y la legislación sectorial, véase Luis ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, *Tratado de Derecho municipal*, dirigido por Santiago Muñoz Machado, tomo I, tercera edición, Iustel, Madrid, 2011, págs. 418 y sigs.

en apariencia sólo era un reconocimiento de la capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios públicos, se ha interpretado como una cláusula general de competencia sometida a dos límites, uno explícito, la presencia del interés de la comunidad local, y otro implícito, el respeto de las competencias estatales y autonómicas⁸.

Para el caso concreto de las actividades económicas, la cláusula general del artículo 25, apartado primero, se completaba en el artículo 86, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local con el reconocimiento de la iniciativa pública local en la actividad económica, conforme al artículo 128, apartado segundo, de la Constitución, y previa la tramitación del expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida que regula el artículo 97 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril. El propio texto refundido, en su artículo 96, supedita el ejercicio de esta iniciativa pública local en la actividad económica únicamente a que la actividad que se pretende desarrollar sea de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes, a lo que la jurisprudencia ha añadido el respeto de las reglas de la libre competencia, que sólo se pueden exceptuar en los supuestos de servicios reservados a las entidades locales a los que se hará referencia más adelante⁹.

Además de estas cláusulas generales, la Ley de bases del régimen local contenía en el apartado segundo de su artículo 25 una lista de materias que la norma consideraba de interés de la comunidad vecinal y en las que, en consecuencia, la legislación estatal y autonómica tenía que atribuir necesariamente competencias a los municipios¹⁰. Aquí hay que aplicar las reflexiones ya expuestas sobre la manera en que se entendía la relación entre la legislación general de régimen local y la legislación sectorial: en realidad, si esta última debía atribuir competencias a los municipios en las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases de régimen local, no era sólo porque lo dijese este precepto, sino por la innegable presencia del interés local en todas ellas. Ahora bien, la concurrencia de un interés local obliga al legislador a dar una participación o intervención a los municipios en la gestión de las materias que nos ocupan, pero no garantiza ninguna exclusividad competencial sobre ellas y ni siquiera facultades decisorias propias¹¹. En esta línea, el artículo 62 de la Ley de

8 Como dice Francisco SOSA WAGNER, “hay que entender que existe en nuestro ordenamiento una *presunción de competencia* en favor del municipio siempre que se refieran a asuntos que directamente afectan al círculo de sus intereses, entendiendo por tales aquellas tareas o cometidos que se hacen presentes y pueden ser resueltos dentro del espacio territorial del municipio sin que la simple proyección de un problema fuera de las fronteras municipales lo convierta sin más en supralocal” (*Manual de Derecho Local*, sexta edición, Aranzadi, Pamplona, 2001, pág. 61). Sobre los fundamentos constitucionales de esta interpretación, véase CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “El debate sobre la autonomía municipal”, cit., págs. 92-94. Para la posición contraria, véase 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, págs. 80 y sigs.

9 En este punto es imprescindible citar la conocida sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1989, asunto “Iniciativas”.

10 Sobre la heterogeneidad de las materias contenidas en la lista original del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, véase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, cit., pág. 417. Para una crítica acerada de este sistema de lista de materias en vez de lista de competencias concretas, véase 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, págs. 153-154. El autor califica la técnica legislativa que nos ocupa de “semejante a lo que la patada a seguir es en el rugby: cuando un tema resulta polémico, su solución se remite a una o varias normas posteriores, saliendo del paso mediante el empleo de fórmulas polisémicas que no satisfacen a nadie, pero que tampoco suscitan conflictos inmediatos en sede legislativa” y la considera “sencillamente inadmisibles” por hallarse inspirada en “la postergación del conflicto y, en definitiva, en la pereza”.

11 Véase Francisco LLISSET BORRELL, *Manual de Derecho Local*, 3ª edición, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2001, págs. 496-497. Tal como señala SANTAMARÍA PASTOR, la técnica de la lista de materias ha conducido “irremisiblemente al resultado de la

bases admite que “en aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las Entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final”.

Algo similar ocurre con la atribución a los municipios de la titularidad de determinados servicios públicos que la Ley de bases del régimen local lleva a cabo de una manera implícita o explícita. En el primer caso están los servicios obligatorios del artículo 26, apartado primero, y en el segundo la reserva en favor de las entidades locales de las actividades o servicios esenciales del antiguo apartado tercero del artículo 86¹². La titularidad local de estas actividades implica en principio que los municipios son competentes para organizar su gestión y prestación, aunque siempre en los términos establecidos por la legislación sectorial relativa a las respectivas materias¹³. No obstante, la falta de rango supralegal de la Ley de bases del régimen local impide que ésta pueda garantizar ese mínimo competencial frente a dos tipos de determinaciones del legislador: eliminar la reserva, si se trata de las actividades del antiguo apartado tercero del artículo 86, y trasladar la titularidad del servicio a otra Administración de ámbito territorial superior.

La competencia para tomar la primera de las decisiones mencionadas corresponde al legislador estatal, puesto que nos hallamos ante una medida que afecta a la ordenación general de la actividad económica (artículo 149, apartado primero, decimotercera, de la Constitución). Con anterioridad a la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local habían sido liberalizados dos de los servicios inicialmente recogidos en el artículo 86, apartado tercero: los servicios mortuorios (artículo 22 del Real Decreto-Ley 7/1996, de 7 de junio, sobre medidas urgentes de carácter fiscal y de fomento y liberalización de la actividad económica) y el suministro de gas (disposición derogatoria de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos).

En cambio, cuando se trata de atribuir la titularidad del servicio a una Administración de ámbito territorial superior en principio habría que atender a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas vigente en cada materia. Sin embargo, es discutible que el legislador autonómico pueda adoptar una determinación de este tipo sin lesionar la competencia estatal para establecer las bases del régimen local, tanto si se trata de servicios que los municipios deben prestar obligatoriamente de acuerdo con el artículo 26, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, como si se trata de los servicios que reservaba a las entidades locales la redacción original del apartado tercero del artículo 86 de aquélla¹⁴.

minimización de las competencias municipales” (“El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., pág. 153).

- 12 Para una precisión de los conceptos de servicio público local, servicios mínimos u obligatorios y servicios reservados a las entidades locales, véase Luis MIGUEZ MACHO, “Apuntes sobre el concepto de servicio público local en la Ley de bases del régimen local”, *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*, 2003, págs. 271-290.
- 13 Por eso la generalidad de la doctrina científica entiende que los servicios mínimos encierran verdaderas competencias municipales, salvo en el caso de los servicios de protección civil en municipios de más de 20.000 habitantes y de protección del medio ambiente en relación con los de más de 50.000, que en realidad son materias sobre las cuales el legislador sectorial tendrá que atribuirles competencias a aquéllos (véase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, cit., págs. 433 y sigs.).
- 14 Sobre lo sucedido en Galicia con el servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas a raíz de la Ley del Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto, que lo declaró servicio de interés general de la Comunidad autónoma, véase Luis MIGUEZ MACHO y Sonia

El diseño de las competencias municipales terminaba en la Ley de bases del régimen local con el artículo 28, que habilitaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas en una serie de ámbitos materiales (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente) en los que, por su propia naturaleza, el legislador consideraba conveniente que se sumasen los esfuerzos de todas las Administraciones públicas territoriales¹⁵. La legislación sectorial tenía que establecer las adecuadas medidas de coordinación, incluyendo, en su caso, la atribución de poderes específicos de coordinación sobre las actuaciones de los municipios a las instancias superiores de la organización territorial, para evitar que este desarrollo de actividades en concurrencia con otras Administraciones condujese a duplicidades o contradicciones en la acción pública. Así lo reconoce expresamente el artículo 10, apartado segundo, de la Ley de bases, cuando dice que “procederá la coordinación de las competencias de las Entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o *complementarios* de los de éstas”.

2.3 Las competencias propias de las provincias

La Ley de bases del régimen local también contenía una cláusula general de atribución competencial en favor de las provincias de régimen común. Se encontraba en las letras c) y d) originales de su artículo 36, apartado primero, que reconocían competencia a las Diputaciones provinciales para “la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal” y para “en general, el fomento y la administración de los intereses peculiares de la Provincia”. Pero, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, la Ley de bases contenía en las letras a) y b) del mismo precepto dos supuestos que constituían verdaderas atribuciones competenciales concretas en favor de las Diputaciones provinciales y no simples enunciaciones de materias que se entienden de interés provincial: “la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el apartado a) de número 2 del artículo 31” y “la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión”.

Esta diferencia de las provincias con respecto a los municipios se explica por tratarse de las Administraciones locales cuyo acomodo en el vigente sistema autonómico es más difícil, al hallarnos ante entidades de ámbito territorial bastante extenso, como lo son también las Comunidades autónomas. La solución prevista inicialmente por la Ley de bases del régimen local para evitar colisiones entre el desarrollo de las Comunidades autónomas y la supervivencia de las provincias como entidades locales era orientar a éstas hacia funciones de asistencia a los municipios, de acuerdo con su configuración constitucional como “corpora-

RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ, “Protección de la calidad de las rías y ordenación del servicio público de depuración de las aguas residuales urbanas (Comentario a la Ley del Parlamento de Galicia 8/2001, de 2 de agosto)”, *Revista Xurídica Galega*, núm. 36, 2002, págs. 301-323. Posteriormente, la vigente Ley del Parlamento de Galicia 9/2010, de 4 de noviembre, de aguas de Galicia, ha clarificado las competencias sobre el servicio reconociendo de nuevo la titularidad municipal del mismo.

15 LLISSET BORRELL califica estas competencias de “mixtas” y las caracteriza porque “aluden a funciones, generalmente, simultáneas que recaen sobre una misma materia y comportan una cooperación necesaria, y no una exclusión como en las competencias indistintas” (*Manual de Derecho Local*, 3ª edición, cit., pág. 507).

ciones de corporaciones”¹⁶. Por ese motivo, el Tribunal Constitucional consideraba que las competencias de las letras a) y b) del artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases eran el mínimo competencial indisponible sin el cual la garantía constitucional de la autonomía provincial se vería conculcada¹⁷.

2.4 Las competencias delegadas

La delegación de competencias en las entidades locales está regulada en los artículos 7, apartado tercero, y 27 de la Ley de bases del régimen local. La redacción original del primero de ellos se limitaba a establecer con carácter general que las competencias delegadas se ejercen en los términos de la delegación y que ésta puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad, respetando en todo caso la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local. El segundo, más detallado, en principio se aplicaba a las delegaciones a los municipios de la Administración general del Estado, las Administraciones de las Comunidades autónomas y otras entidades locales, pero, en virtud de la remisión que el artículo 37, apartado tercero, de la propia Ley de bases realiza al precepto que nos ocupa, también se extiende a las delegaciones del Estado y las Comunidades autónomas a las Diputaciones provinciales.

En sustancia, lo que recogía la redacción original del artículo 27 de la Ley de bases eran los presupuestos para que se pudiese llevar a cabo la delegación (que se refiriese a competencias en materias que afectasen a los intereses propios de la entidad local, que con ello se mejorase la eficacia de la gestión pública y que se alcanzase una mayor participación ciudadana); el contenido mínimo de la disposición o acuerdo de delegación (alcance, contenido, condiciones y duración de la delegación, control que se reservaría la Administración delegante y medios personales, materiales y económicos que ésta transferiría); las facultades que corresponderían en todo caso a la Administración delegante (emanación de instrucciones técnicas de carácter general y tutela mediante requerimientos de información, envío de comisionados, formulación de requerimientos de subsanación de deficiencias, el poder de revocación de la delegación o de sustitución en el ejercicio de la competencia delegada y la resolución de los recursos administrativos contra los actos dictados en ejercicio de la competencia delegada); la necesidad de aceptación de la delegación para su efectividad, salvo que por norma con rango de ley se impusiese obligatoriamente; y el régimen jurídico de ejercicio de las competencias delegadas.

El punto más conflictivo de esta regulación era sin duda la previsión de que la delegación se pudiese imponer por norma con rango de ley, ya que encerraba el peligro de que en esos supuestos se acabase confundiendo la delegación de competencias con la atribución de

16 Véase ORTEGA ÁLVAREZ, “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, cit., pág. 416. Sobre la configuración actual de la provincia como entidad local sigue siendo útil la monografía de María Teresa CARBALLEIRA RIVERA *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

17 Así lo dice el fundamento jurídico segundo de la sentencia 109/1998, de 21 de mayo, según el cual “en la provincia, en cuanto entidad local «determinada por la agrupación de municipios» (art. 141.1 CE), cuya autonomía de rasgos y perfiles específicos respecto de la autonomía municipal es la concernida en este proceso constitucional, cabe considerar como núcleo de su actividad el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial, a cargo de las Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo; actividad que se traduce en la cooperación económica a la realización de las obras y servicios municipales, y que es llevada a la práctica a través del ejercicio de su capacidad financiera o de gasto público por parte del ente provincial. Es esta actuación cooperadora, pues, la que cabe identificar como el núcleo de la autonomía provincial, de tal manera que la ablación o menoscabo sustancial de dicho reducto indisponible han de reputarse lesivos de la autonomía provincial constitucionalmente garantizada”.

competencias propias a las entidades locales también por norma con rango de ley, cuando el régimen jurídico de ejercicio de unas y otras competencias es completamente distinto¹⁸. Por lo demás, sólo para el caso de imposición de la delegación de competencias por norma con rango de ley se contemplaba que la misma fuese acompañada de la dotación o el incremento de medios económicos para “desempeñarlos” (sin que se supiese muy bien cuál era el antecedente del pronombre “los”; ¿los servicios delegados?). Ahora bien, difícilmente esta previsión podía imponerse al propio legislador estatal, por lo que su eficacia quedaba restringida al legislador autonómico, al que sí vincula el carácter básico de la Ley de bases del régimen local.

3 La crítica al anterior sistema de competencias locales

3.1 Las llamadas “competencias impropias” de los municipios

La primera gran crítica al sistema de competencias locales vigente antes de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local se centraba en las llamadas “competencias impropias” de los municipios. No es fácil determinar qué se entiende por “competencias impropias”, pues se trata de un concepto más político que propiamente jurídico. En la práctica política local se usa para hacer referencia a aquellas competencias que implican una participación municipal en las competencias de otras Administraciones públicas, y que, a juicio de los responsables políticos locales, carecen de financiación adecuada: en ellas se incluirían, como ejemplos paradigmáticos, las competencias que ostentaban los municipios en relación con la participación en la gestión de la atención primaria de la salud (redacción original de la letra i) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local) y con la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos (redacción original de la letra n) del mismo precepto), o parte de las que venían ejerciendo en el ámbito de la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social (redacción original de la letra k) del precepto citado), en especial la prestación de servicios sociales especializados¹⁹.

Sin embargo, en el anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local que el Gobierno sometió (facultativamente) a dictamen del Consejo de Estado se manejaba una noción distinta de “competencias impropias”, considerando expresamente como tales, en el nuevo apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, a aquellas competencias “distintas a las competencias propias y a las atribuidas por delegación”. Esta definición se basaba en la consideración (incorrecta, como se dirá más adelante) de que sólo son competencias propias las que han sido objeto de atribución específica por norma con rango de ley, de manera que serían competencias impropias las que los munici-

18 Como señala Ramón PARADA VÁZQUEZ, en realidad “no es una delegación la que este mismo precepto contempla y que consiste en una traslación de competencias impuesta obligatoriamente por ley, estatal o autonómica” (*Derecho Administrativo*, II, *Organización y empleo público*, 20ª edición, Marcial Pons, Madrid, 2008, pág. 58).

19 Para un estudio exhaustivo de los conceptos, más políticos que propiamente jurídicos, de “competencias impropias” y de “duplicidades competenciales”, puede acudirse a la 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 a las reflexiones que desarrolla Francisco VELASCO CABALLERO en “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 5, 2011, págs. 26 y sigs. Como muestra de la perspectiva que frecuentemente se adopta sobre la cuestión en las propias Administraciones municipales, véase 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, págs. 110 y sigs.

pios ejercen al amparo de la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases, o al amparo del antiguo artículo 28 de la misma, como actividades complementarias de las de otras Administraciones públicas, o incluso las que se desarrollan en ejercicio de la iniciativa pública local en la actividad económica, de acuerdo con los artículos 128, apartado segundo, de la Constitución y 86, apartado primero, de la Ley de bases, cuando no tienen otra cobertura competencial más específica. No obstante, en la redacción final del proyecto que se envió a las Cortes se eliminó la expresión “competencias impropias”, dada la evidente imprecisión de que adolece, puesta de manifiesto por el dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 2013 (núm. de expediente 567/2013)²⁰.

En efecto, no hace falta un gran esfuerzo argumental para demostrar que la expresión “competencias impropias” es bastante desafortunada desde el punto de vista jurídico. Las competencias de los municipios y de las demás entidades locales, o son propias, y entonces se ejercen en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local, tal como establece el artículo 7, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, o son delegadas, y entonces se les aplica el régimen del artículo 27 de ésta. Las competencias que suponen la participación municipal en el ejercicio de competencias de otras Administraciones no escapan a esta consideración, pues o les vienen atribuidas por alguna ley, o les han sido expresamente delegadas o, en último término, encuentran cobertura en la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases o en el antiguo artículo 28 de la misma o en la iniciativa pública local en la actividad económica. Y en estos últimos casos, nos hallaríamos a todos los efectos ante competencias propias ejercidas en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad del municipio, aunque falte la atribución legal específica y sólo exista la cobertura genérica que ofrecen los preceptos citados (que, por lo demás y como es evidente, son tan normas legales como las que llevan a cabo atribuciones competenciales específicas)²¹.

Como ya se ha dicho, el problema fundamental de las impropiedades llamadas “competencias impropias” es de financiación, no de base competencial ni de régimen jurídico²². Por eso, las soluciones posibles eran dos: reformar el sistema de financiación municipal para

20 El alto órgano consultivo señala sobre este particular que “procede... objetar que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de «competencias impropias». Se trata, ciertamente, de un tertium genus distinto de las competencias propias y de las delegadas —de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino solo por su exclusión de las otras clases de competencias— y, precisamente por ello y porque el anteproyecto incorpora diversas normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello asignarles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como «competencias distintas de las propias y de las delegadas»” (apartado VI.a) del Dictamen de 26 de junio de 2013).

21 Con toda razón señala Francisco VELASCO CABALLERO que “si el art. 71 LBRLL utiliza el adjetivo de «propio» para referirse a la titularidad (propia o ajena) de una competencia, no es técnicamente adecuado que la misma ley utilice el adjetivo «propio» para un fin aparentemente distinto: para diferenciar entre competencias *precisas o determinadas* y competencias genéricas, universales o generales” (“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, pág. 54).

22 Así lo reconoce uno de los autores de los borradores iniciales de la reforma, el 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, págs. 54 y sigs. Véanse también las reflexiones de Manuel ARENILLA SÁEZ, Director del Instituto Nacional de Administración Pública, institución en cuyo seno se gestó la reforma, quien señala que “es cierto que los municipios españoles no son el problema del endeudamiento público, ya que en 2011 eran responsables del 5,2 por ciento del total, pero desde un punto de vista competencial y financiero su situación es insostenible, ya que a medio plazo no pueden contar con ingresos que garanticen la prestación de unas competencias en buena parte duplicadas con las comunidades autónomas”, y pone como ejemplo prototípico de “competencia impropia” financieramente insostenible la relativa a la prestación de los servicios sociales (“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, pág. 18).

corregir el problema, o restringir el ámbito competencial de los municipios para privarles en todo o en parte de esas competencias. El camino seguido por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha sido este último²³, pero el mismo plantea enormes dificultades. Si se retira total o parcialmente a los municipios las competencias que suponen participación en las competencias de otras Administraciones, el problema de financiación se traslada a esas otras Administraciones, que tendrán que asumir con sus presupuestos el coste de las actividades o servicios que se obliga a abandonar a las entidades locales, a no ser que se esté dispuesto a asumir la repercusión social y política que supondría la supresión de aquéllos. Y en cuanto a las competencias ejercidas sobre la base de la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, o de la iniciativa pública local en la actividad económica, sin duda se podrá limitar la utilización de esas cláusulas para el futuro, pero ello no resuelve el problema de financiación de las actividades o servicios que ya se venían prestando sobre la base de aquéllas, salvo que, de nuevo, se opte por la supresión forzosa de las actividades o servicios concernidos.

3.2 Las duplicidades competenciales

El fenómeno de las duplicidades competenciales coincide parcialmente con el de las llamadas “competencias impropias”. No todas las “competencias impropias” dan lugar a duplicidades, pero sí es cierto que, por definición, todas las duplicidades se detectan en el ámbito de competencias de las entidades locales compartidas o concurrentes, según los casos, con las competencias de otras Administraciones. La primera situación, la de competencias compartidas que generan duplicidades, se produce cuando la propia ley llama a las entidades locales a participar en el ejercicio de competencias de otras Administraciones sin deslindar bien las tareas asignadas a cada una (por ejemplo, lo que venía sucediendo en la prestación de servicios sociales o en las actividades complementarias de las de otras Administraciones públicas del antiguo 28 de la Ley de bases del régimen local). La segunda situación, la de actividades o servicios que concurren sobre el mismo objeto sobre la base de títulos competenciales distintos generando igualmente duplicidades, podría darse en supuestos de utilización por los municipios de la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local o de desarrollo de la iniciativa pública local en la actividad económica²⁴.

Ahora bien, hay que hacer notar que la percepción de las duplicidades competenciales como problema se centra sobre todo en la actividad prestacional de los entes locales²⁵. En la actividad de policía o intervención sobre las actividades privadas, cuando una misma actividad está sometida a la intervención concurrente de varias Administraciones públicas ello encuentra fundamento constitucional en que cada una de esas Administraciones tutela intereses públicos territorialmente diferenciados. Por ello, el artículo 84, apartado tercero, de la Ley de bases del régimen local deja claro que “las licencias o autorizaciones

23 Véase DÍAZ LEMA en “El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?”, cit., págs. 68 y sigs.

24 Para precisar el concepto de “duplicidad competencial”, cabe consultar, además de los estudios de GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, cit., y VELASCO CABALLERO, “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., el de FONT LLOVET y GALÁN GALÁN, “La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, cit., págs. 24 y sigs.

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

otorgadas por otras Administraciones Públicas no eximen a sus titulares de obtener las correspondientes licencias de las Entidades locales, respetándose en todo caso lo dispuesto en las correspondientes leyes sectoriales” y la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local lo único que ha añadido al respecto, a través del apartado tercero del nuevo artículo 84 bis, de la Ley de bases, es que “en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una Entidad Local y otra Administración, la Entidad Local deberá motivar expresamente en la justificación de la necesidad de la autorización o licencia el interés general concreto que se pretende proteger y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente”.

En la actividad prestacional, como ya se ha dicho al hablar del antiguo artículo 28 de la Ley de bases del régimen local, tradicionalmente tampoco se consideraba negativo el fenómeno de la duplicidad competencial, sino, al contrario, parecía conveniente que los distintos niveles administrativos se complementasen entre sí a la hora de ofrecer determinados servicios a los administrados, sobre todo aquellos que entran en la amplia rúbrica de los servicios de carácter social y asistencial²⁶. Ahora, sin embargo, la concurrencia entre Administraciones públicas en el desarrollo de este tipo de actividades ha pasado a valorarse negativamente, por el impacto financiero que se presume tiene y por la confusión que supuestamente produciría ante los administrados el que no esté claro cuál es la concreta Administración responsable de cada servicio público.

La solución que propone la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local es nuevamente la restricción del ámbito competencial de las entidades locales, en particular de los municipios: supeditación de la utilización de la cláusula general de competencia a criterios de sostenibilidad financiera y a la inexistencia de simultaneidad en la prestación del mismo servicio con otras Administraciones públicas, eliminación de la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local de aquellas materias donde se detectaban duplicidades competenciales, prohibición expresa de que en las materias que subsisten se produzca la atribución simultánea de competencias a varias Administraciones públicas y, por último, derogación completa del artículo 28 de la Ley de bases. Sin embargo, no sería extraño que las duplicidades que se intentan evitar de esta manera reapareciesen a través de la legislación sectorial o de la legislación autonómica de régimen local, pues ninguna cláusula de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local impide que, fuera de las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, se produzcan supuestos de atribución simultánea de competencias a varias Administraciones públicas.

26 Como señala VELASCO CABALLERO, “el actual sistema competencial no sólo no se opone sino que *asume de forma estructural las duplicidades*. Acepta que en momentos altos del ciclo económico las Administraciones públicas expandan su actividad y se solapen con las actividades de las demás” (“Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, cit., pág. 42). El autor se refiere, como es evidente, al sistema competencial anterior a la reforma.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local: la debate

4 El sistema de atribución de competencias a las entidades locales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

4.1 La modificación de los principios generales del artículo 2 de la Ley de bases del régimen local

La primera modificación que la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local introduce en el sistema de competencias de las entidades locales atañe a los principios generales recogidos en el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local. Como ya se ha visto, ese precepto recoge el concepto de autonomía local construido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y sus consecuencias desde el punto de vista de la atribución de competencias a las entidades locales, y esa primera parte se mantiene inalterada. Lo que se modifican son los principios que han de regir dicha atribución competencial. A las directrices de que debe atenderse a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, se les unían los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos; pues bien, el principio constitucional de descentralización no se modifica, pero la máxima proximidad se convierte en proximidad sin más y se añaden los principios de eficacia y eficiencia y la nueva directriz de que la atribución competencial debe hacerse “con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”, en coherencia con la pretensión de la reforma de fundamentarse en el nuevo texto de la artículo 135 de la Constitución.

No parece que esta reforma contradiga el principio de subsidiariedad territorial tal como se consagra en el artículo 4, apartado tercero, de la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, ratificada por el Reino de España el 20 de enero de 1988. Según este precepto, “el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía”; por consiguiente, la inclusión en el artículo 2, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local de los principios de eficacia (por lo demás recogido también en el artículo 103, apartado primero, de la Constitución) y eficiencia, así como de la necesaria sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (que, a su vez, desarrolla el artículo 135 de la Constitución en su nueva redacción), resulta acorde tanto con los compromisos adquiridos internacionalmente por España en materia de autonomía local como con nuestro propio texto constitucional.

4.2 Las limitaciones a la asunción de competencias no atribuidas específicamente por norma con rango de ley

4.2.a) La limitación de la cláusula general de competencia

El tenor literal del apartado primero del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local ha sido objeto de una reforma por parte de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Ad-

ministración local aparentemente nimia. Donde el precepto decía que “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”, ahora dice que “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”.

Que se haya cambiado la redacción para que ya no se hable de “toda clase de actividades” ni de “cuantos servicios públicos”, sino de “actividades” y “servicios públicos” sin más, trasluce la intención del legislador de restringir la virtualidad de la cláusula, pero jurídicamente resulta irrelevante y no puede producir tal efecto restrictivo por sí mismo. De mayor trascendencia es el inciso final que se ha añadido para limitar el uso de la cláusula a “los términos previstos en este artículo”. Interpretado literalmente, implicaría que sólo en las materias y competencias a las que se refiere el resto del artículo 25 los municipios podrían promover actividades y prestar servicios públicos sin atribución competencial específica, pero el caso es que, como se podrá comprobar, la propia Ley de bases del régimen local sigue contemplando la posibilidad de que, fuera de esos supuestos y de otros de atribución legal específica de competencias o de delegación expresa de competencias, los municipios sigan desarrollando actividades o prestando servicios de interés para la comunidad vecinal. Además, una interpretación como ésta sería difícilmente conciliable con el artículo 4, apartado segundo, de la Carta Europea de Autonomía Local, que señala que “las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”²⁷.

De esta manera, la cláusula general de competencia ha pasado fundamentalmente a quedar recogida de forma implícita en el nuevo apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, que, aunque es cierto que impone nuevos requisitos para la utilización de la misma, la extiende a todas las entidades locales y no sólo a los municipios²⁸. Interpretando el precepto *sensu contrario*, las entidades locales pueden ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando se cumplan dos requisitos: que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo.

Esta regulación parte del error conceptual, del que ya se ha hablado al tratar de la noción de “competencias impropias”, de identificar competencias propias con competencias atribuidas de manera específica por una norma con rango de ley. En efecto, lo que caracteriza a las competencias propias y las distingue de las delegadas en el artículo 7, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, es que las mismas se ejercen por la entidad local en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, no que estén atribuidas de manera

27 Véase Marcos ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, *Anuario de Derecho Municipal*, núm. 7, 2013, págs. 104-106, y “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, págs. 121-124.

28 Con lo cual, como bien dicen FONT LLOVET y GALÁN GALÁN, “paradójicamente... una reforma que se marca como objetivo la lucha contra el fenómeno de las competencias impropias, acaba solucionando —siquiera parcialmente— uno de sus principales problemas, el de la falta de título jurídico habilitante. Y... extiende su cobertura... genéricamente a todos los entes locales” (“La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, cit., pág. 33).

específica por una norma con rango de ley y no sobre la base de una cláusula general (estas últimas actividades y servicios, como es evidente, también se desarrollan en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad de la entidad local). Además, la reforma se olvida de un requisito previo esencial para el uso de la cláusula general, que, sin embargo, se mantiene en el artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases, y es la relación que tiene que existir necesariamente entre las actividades o servicios que se pretendan desarrollar y el interés local, tal como se deduce del artículo 137 de la Constitución, que vincula el reconocimiento constitucional de autonomía a municipios, provincias y Comunidades autónomas a “la gestión de los respectivos intereses”.

En cuanto a los nuevos requisitos que impone el artículo 7, apartado cuarto, de la Ley de bases, el relativo a la inexistencia de duplicidades se tiene que constatar mediante un informe previo preceptivo y vinculante de la Administración competente por razón de la materia; en cuanto al relativo a la sostenibilidad financiera, exige informe previo, igualmente preceptivo y vinculante, de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, que generalmente será la autonómica²⁹. Cabe advertir que la inexistencia de duplicidades tendrá que referirse a actividades o servicios que realmente se vengán realizando o prestando en el término municipal por otra Administración pública, no al mero hecho de la concurrencia competencial en abstracto, pues de lo contrario se desvirtuaría por completo la cláusula general de competencia y se vulneraría con ello la Carta Europea de Autonomía Local. Así se deduce de la propia referencia a la “Administración competente por razón de materia” y también del segundo párrafo del apartado cuarto del artículo 7, que establece que el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades autónomas, presuponiendo que la actividad o servicio que se implante al amparo de la cláusula general se incardinará ordinariamente en alguna de las competencias de carácter sectorial del Estado o de la correspondiente Comunidad autónoma. En definitiva, no siempre que se produce una situación de concurrencia competencial hay duplicidad en la realización de una concreta actividad o en la prestación de un determinado servicio público, porque puede ser que esa actividad o servicio no se viniese desarrollando en el término municipal por la Administración de ámbito territorial superior³⁰.

4.2.b) La derogación del artículo 28 de la Ley de bases del régimen local

El artículo 28 de la Ley de bases del régimen local ha sido derogado por completo por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. El reconocimiento a los municipios de la posibilidad de desarrollar actividades complementarias de las de otras

29 VELASCO CABALLERO tacha de inconstitucionales estos controles, ya que, aunque pudiesen considerarse una forma de tutela de legalidad, que sería compatible con la autonomía local, a su juicio suponen una tutela de carácter genérico o indeterminado sobre las entidades locales, proscrita por el Tribunal Constitucional desde su sentencia 4/1981 (véase “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., pág. 56); en sentido parecido, aunque menos categórico, véase 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, pág. 118. Sin embargo, la argumentación es dudosa, porque los controles que nos ocupan sólo se aplican en los casos en que las entidades locales pretenden hacer uso de la cláusula general de competencia; depende, pues, cómo se interprete lo que es una tutela genérica o indeterminada por oposición a específica y concreta. A favor de la constitucionalidad de estos controles, véase SANTAMARÍA PASTOR, “El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., págs. 151-152, y 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, pág. 161. Por su parte, MORILLO-VELARDE PÉREZ, aunque los considera excesivos “cuando hay otros medios menos agresivos a la autonomía”, no se pronuncia expresamente por su inconstitucionalidad (“Las competencias de las entidades locales”, cit., pág. 101).

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

Administraciones públicas en una serie de ámbitos (educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente) sin un deslinde preciso de las tareas y responsabilidad de cada nivel de la organización administrativa se considera una de las principales fuentes de las llamadas “competencias impropias” y de las duplicidades competenciales que pretende evitar la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Ahora bien, la derogación de este precepto no es suficiente por sí misma para impedir la intervención de los municipios en esos campos sin necesidad de atribución legal específica de competencias sobre los mismos, porque esa intervención puede seguirse produciendo a través de la cláusula general de competencia de las entidades locales ya estudiada³¹. Asimismo, tampoco implica la supresión automática de las actividades que los municipios viniesen realizando al amparo del artículo derogado. Tal previsión no se recoge en la Ley de modernización y sostenibilidad de la Administración local y la transferencia de servicios y competencias a otras Administraciones sólo se contempla para los servicios sociales y sanitarios, en los términos que se expondrán cuando se estudie la reformulación de la lista de materias de interés municipal del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, con lo que no afecta a todas las materias que enunciaba el artículo 28 de esta última.

4.2.c) Las limitaciones a la iniciativa pública local en la actividad económica

De forma paralela a la introducción del nuevo apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, también se ha modificado el apartado primero del artículo 86, que reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Sorprendentemente, se ha eliminado la referencia expresa al artículo 128, apartado segundo, de la Constitución y, además, el desarrollo de esta iniciativa ahora se condiciona a que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de las competencias de la entidad local. A estos efectos, en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal (*sic*), e incorporarse un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial³².

Son muy significativas las similitudes y diferencias con las limitaciones a la cláusula general de competencia introducidas a través del nuevo apartado cuarto del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local. Como se puede observar, también en este caso se condiciona el desarrollo de actividades por las entidades locales a que no se ponga en peligro la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda, hay que entender de la entidad local de que se trate, por más que el nuevo apartado primero del artículo 86 de la Ley de bases hable

31 En efecto, destaca VELASCO CABALLERO que “pese a la derogación del art. 28 de la LBRL por la LRSAL, la «competencia complementaria» no desaparece por entero del sistema competencial local. Las nuevas «competencias distintas de las propias» (nuevo art. 7.4 LBRL) ocupan en parte el espacio funcional de la «competencia complementaria» (“La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., pág. 68).

32 Como señala Luis Carlos FERNÁNDEZ-ESPINAR LÓPEZ, estos cambios están llamados a facilitar el control jurisdiccional de la decisión de ejercer la iniciativa pública local en la actividad 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 Sostenibilidad de la Administración Local*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 232).

literalmente de “Hacienda municipal”. Sin embargo, no se exige que no se produzcan duplicidades en la realización de la actividad económica en cuestión, probablemente porque, como ya se ha dicho, es en la actividad prestacional en sentido propio donde más preocupaba este fenómeno, no en el desarrollo de actividades económicas de mercado. Asimismo, la garantía del cumplimiento del requisito de la sostenibilidad financiera no se confía a un informe previo preceptivo y vinculante de la Administración que ejerza la tutela financiera sobre la entidad local, sino a un expediente tramitado y aprobado por esta última. De ahí que el nuevo apartado tercero del artículo 86 de la Ley de bases del régimen local legitime a la Administración del Estado para impugnar los actos y acuerdos previstos en el artículo cuando incumplan la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera; lo que no entiende bien es por qué esa legitimación no se extiende también expresamente a la Administración que ejerza la tutela financiera sobre la entidad local.

Por último, es igualmente destacable que el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida deba incorporar un análisis del mercado que analice, entre otros extremos, la eventual repercusión de aquélla sobre la competencia. Como ya se ha dicho, la jurisprudencia ya venía exigiendo que el desarrollo de este tipo de actividades por las entidades locales respetasen las reglas de la libre y leal competencia, salvo en los casos de ejercicio en régimen de monopolio de los servicios reservados por el antiguo apartado tercero, ahora apartado segundo, del propio artículo 86 de la Ley de bases del régimen local.

4.3 La reformulación de la lista de materias de interés municipal y las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en esas materias

4.3.a) La nueva lista de materias de interés municipal. Consecuencias sobre los servicios mínimos obligatorios

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha llevado a cabo también una revisión de lista de materias en las que necesariamente la legislación sectorial, estatal o autonómica, debe atribuir competencias a los municipios, contenida en el artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local. La redacción del primer párrafo del precepto se ha modificado un poco, pero de manera tan desafortunada que ahora resulta gramaticalmente incoherente: “el Municipio ejercerá en todo caso *como* competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias”. “Ejercer” es verbo transitivo que requiere complemento directo y con esta redacción falta dicho complemento; quizá lo que ha querido expresar el legislador es que “el Municipio ejercerá en todo caso competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias”³³.

En cualquier caso, la revisión de la lista de materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases parece movida por tres objetivos principales: dotarla de mayor concreción, modernizarla, tal como se venía reclamando por los gestores locales y la doctrina científica

33 Doctrinalmente se ha especulado sobre si la nueva lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local constituye un *numerus clausus*, pero, a la vista de todo lo expuesto en este trabajo sobre los fundamentos constitucionales del sistema competencial de las entidades locales y del propio tenor literal del precepto (“el Municipio ejercerá en todo caso”), la respuesta no puede ser más que negativa; véase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., págs. 163 y sigs.

desde hace tiempo, y eliminar las materias en las que se detectaban las famosas “competencias impropias” y duplicidades competenciales. A continuación se expondrá cada una de las materias resultantes y su relación con las que recogía la redacción original del precepto que nos ocupa, así como los cambios concordantes que se han llevado a cabo en la lista de servicios mínimos obligatorios del artículo 26, apartado primero, de la Ley de bases:

- Urbanismo, que comprende planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística, a lo que se añade protección y gestión del patrimonio histórico, promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera y conservación y rehabilitación de la edificación. En este grupo de materias se reúne una parte de las incluidas en la redacción original de la letra c) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local (ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas), con la materia de la letra d) (patrimonio histórico-artístico), más la conservación y rehabilitación de la edificación, que antes no se mencionaba expresamente.
- Medio ambiente urbano, que comprende, en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. Parques y jardines aparecían en la redacción original de la letra d) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases y la gestión de los residuos sólidos urbanos estaba contemplada en la letra l) como “servicios... de recogida y tratamiento de residuos”; en cambio, la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas es una materia nueva, por más que pudiese entenderse incluida en la más general de protección del medio ambiente (redacción original de la letra f) del artículo 25, apartado segundo), que desaparece. Correlativamente, en la lista de los servicios mínimos obligatorios que deben prestar los municipios con población superior a cincuenta mil habitantes (letra d) del artículo 26, apartado segundo, de la Ley de bases) se ha sustituido la referencia a la protección del medio ambiente por el medio ambiente urbano.
- Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales. Estas materias aparecían en la redacción original de la letra l) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases como “suministro de agua” y “alcantarillado y tratamiento de aguas residuales”³⁴.
- Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad. Esta materia reúne desde una perspectiva más amplia otras que se hallaban dispersas en la redacción original del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local: pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales (letra d), servicios de limpieza viaria (letra l). A ello se le añade la referencia general a “otros equipamientos”, donde habrá que entender incluidas todas las infraestructuras de titularidad municipal que no tienen acomodo en las demás materias del artículo 25, apartado segundo.

³⁴ Correlativamente, en el artículo 26 de la Ley de bases del régimen local el correspondiente servicio mínimo obligatorio pasa a denominarse también “abastecimiento domiciliario de agua potable” y el artículo 86, segundo (antes tercero), reserva a las entidades locales los servicios esenciales de “abastecimiento domiciliario y depuración de aguas”.

- Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Esta materia sustituye a la que se recogía en la redacción original de la letra k) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases (prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social). Como ya se ha dicho, éste es justamente uno de los ámbitos donde se detecta la presencia de “competencias impropias” y duplicidades competenciales y donde se manifiesta más crudamente la tendencia de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local de tratar de resolver el “problema” mediante la reducción de las competencias locales. De hecho, la propia Ley de racionalización y sostenibilidad contiene una disposición transitoria segunda que establece que, con fecha de 31 de diciembre de 2015, las Comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, y amenaza a las que no lo hagan que, en tal caso, los servicios seguirán prestándose por el municipio, pero con cargo a la Comunidad autónoma, de manera que, si ésta no transfiriera las cuantías precisas para ello, se aplicarán retenciones en las transferencias que le correspondan por aplicación de su sistema de financiación³⁵.

Asimismo, la reformulación de las competencias municipales en materia de servicios sociales ha provocado la modificación correlativa de la lista de servicios mínimos obligatorios del artículo 26, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local. En la letra c) del precepto (servicios que deberán prestar los municipios con población superior a veinte mil habitantes) la mención a los servicios sociales se sustituye ahora por otra a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.

- Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios. La nueva materia Policía local sustituye a la relativa a seguridad en lugares públicos que encabezaba la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local en su redacción original. En rigor, no se puede decir que sea lo mismo contar con un cuerpo de Policía local que ejercer competencias en materia de seguridad en lugares públicos, pero no cabe duda de que sin Policía local mal se puede hacer efectivas estas últimas competencias. Por lo demás, la Policía local no sólo desarrolla funciones de seguridad ciudadana, sino también las demás que recoge el artículo 53, apartado primero, de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En cuanto a la protección civil, prevención y extinción de incendios, estaban recogidas en la redacción original de la letra c) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases.
- Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad, así como transporte colectivo urbano. Esta nueva materia, que en realidad son dos, abarca la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas que mencionaba la redacción original de la letra b) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, ahora completada con una referencia al estacionamiento de vehículos y otra genérica a la movilidad, y lo que en la letra ll) del precepto se llamaba transporte público de viajeros. La denominación de este último coincide ahora con la del servicio mínimo

35 Para un análisis detallado de esta disposición transitoria, véase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., págs. 113 y sigs.

obligatorio que deben prestar los municipios con población superior a cincuenta mil habitantes, de acuerdo con la letra d) del artículo 26, apartado primero, de la propia Ley de bases.

- Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local. Con esta materia se concreta y detalla la más genérica referencia al turismo que contenía la redacción original de la letra m) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local.
- Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante. La redacción original de la letra g) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases mencionaba como materias en las que la legislación sectorial tendría que atribuir competencias a los municipios abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. La eliminación de los mataderos, que se sustituyen por las lonjas, no es excesivamente relevante, dada la tendencia actual a la liberalización del sector³⁶ (como se verá, la principal consecuencia es que se traspa a las Comunidades autónomas la inspección y control sanitario de los mismos), pero sí lo es la supresión de la referencia a la defensa de los usuarios y consumidores, materia en la que los municipios venían ejerciendo competencias de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente, normalmente autonómica. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con la prestación de servicios sociales, en este caso no se prevé la transferencia de las correspondientes competencias y servicios a las Comunidades autónomas, salvo en lo relativo al control de alimentos y bebidas, del que se hablará más adelante. Asimismo, se añade una referencia expresa al comercio ambulante, respecto del cual la normativa reguladora del comercio interior siempre ha atribuido competencias a los municipios.
- Protección de la salubridad pública. Esta materia, antes recogida en la letra h) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, se mantiene inalterada. No obstante, hay que hacer notar que se ha eliminado la mención al control de alimentos y bebidas como servicio mínimo obligatorio que tenían que prestar todos los municipios con independencia de su población, de acuerdo con la redacción original de la letra a) del artículo 26, apartado primero, de la Ley de bases. En coherencia con esta previsión, la disposición transitoria tercera de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local establece que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma, las Comunidades autónomas pasarán a prestar los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios.
- Cementerios y actividades funerarias. Esta materia también se mantiene, aunque ahora se habla de “actividades” en lugar de “servicios” funerarios (redacción original de la letra j) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases), sin duda como consecuencia de la liberalización de los mismos por el Real Decreto-Ley 7/1996, al que ya se ha hecho alusión en este trabajo.

³⁶ Hay que hacer notar que la reforma ha suprimido de la lista de servicios esenciales que el artículo 86, apartado segundo (antes tercero), de la Ley de bases del régimen local reserva a las entidades locales no sólo los mataderos, sino también los mercados y lonjas centrales, en el marco de las tendencias liberalizadoras mencionadas.

- Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre. Esta materia se reformula ligeramente con respecto a cómo aparecía recogida en la redacción original de la letra m) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, que decía literalmente “actividades o instalaciones... deportivas: ocupación del tiempo libre”.
- Promoción de la cultura y equipamientos culturales. La cultura se incluía junto con el deporte y la ocupación del tiempo libre en la redacción original de la letra m) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases, por lo que la materia se formulaba como “actividades o instalaciones culturales”. Como se puede observar, el cambio es pequeño.
- Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes, así como la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial. El ámbito de la educación es, junto con el de los servicios sociales y la sanidad, otro de los característicos de las “competencias impropias” municipales. En la redacción original de la letra n) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local se consideraban materias de interés municipal: la participación en la programación de la enseñanza, que se elimina radicalmente; la cooperación con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, que se restringe a la cooperación en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes y a la conservación, mantenimiento y vigilancia sólo de los edificios educativos que sean de titularidad municipal (y siempre que estén destinados a centros públicos de educación infantil, primaria o especial); la intervención en los órganos de gestión de los centros docentes públicos, que también se elimina; y, por último, la participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria que es la única parte del precepto que se mantiene inalterada.

Sorprendentemente, la disposición adicional decimoquinta de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local establece que las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades autónomas y de las Haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del municipios en relación con estas materias que la propia reforma considera de interés municipal. No puede tratarse más que de un error, porque es claro que tal previsión carece de sentido³⁷.

- Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Ésta es la única materia enteramente nueva que se incluye en la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local y su sentido es difícil de aprehender, porque no se trata de que se le otorgue a los municipios competencias sobre las tecnologías de la información y las comunicaciones en general, sino sólo sobre algo tan

37 Así lo ha destacado ALMEIDA CERREDA, que habla con toda precisión de que “se trata de un incontestable supuesto 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., pág. 155).

limitado como la promoción de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de aquéllas.

A todo lo anterior hay que añadir la supresión total de la participación en la gestión de la atención primaria de la salud (redacción original de la letra i) del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local) como materia de interés municipal. De manera similar a lo que ocurría con los servicios sociales, una disposición transitoria de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, en este caso la primera, regula la asunción de estas competencias por las Comunidades autónomas. Sin embargo, la redacción de esta disposición está mucho mejor perfilada que la relativa a los servicios sociales; se distingue entre la asunción por las Comunidades autónomas de las competencias relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud, que se produce inmediatamente tras la entrada en vigor de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, y la asunción de la gestión de los servicios asociados a dichas competencias sanitarias, que se producirá de forma progresiva, a razón de un veinte por ciento anual, en el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de la reforma, a cuyo efecto cada Comunidad autónoma elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios. Finalmente, como en el caso de la transferencia de los servicios sociales, la sanción a las Comunidades autónomas que no ejecuten este plan de asunción progresiva de servicios es que los mismos seguirán prestándose por el municipio o entidad local, pero con cargo a la Comunidad autónoma, de suerte que si ésta no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación.

4.3.b) Las nuevas reglas para la atribución a los municipios de competencias propias en las materias del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local

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

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

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / la debate

Administraciones públicas. Así lo impone el nuevo apartado cuarto del artículo 25 de la Ley de bases.

Para tratar de garantizar que los anteriores criterios se cumplan, ese mismo precepto dispone que esas leyes vayan acompañadas de una memoria económica que refleje el impacto de la atribución competencial sobre los recursos financieros de las Administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. En el caso de las leyes estatales, el proyecto tiene que ir acompañado también de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. No hace falta añadir que en realidad todas estas provisiones sólo vinculan al legislador autonómico como legislación básica estatal, no al propio legislador estatal, ni siquiera aunque se tratase de vincularlas al artículo 135 de la Constitución, dado que no parece posible sostener que sean una consecuencia necesaria del mismo.

4.4 El nuevo papel de las Diputaciones provinciales

Las competencias provinciales básicas que enuncia el artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local han sido objeto de dos procesos de reforma con respecto a la redacción original de la ley: uno, de menor entidad, llevado a cabo en su día por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, y otro, de mucho mayor alcance, operado ahora por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Así, la competencia relativa a la coordinación de los servicios municipales entre sí para la garantía de la prestación integral y adecuada a que se refiere el artículo 31, apartado segundo, letra a), de la Ley de bases del régimen local se ve fuertemente reforzada en relación con los servicios mínimos de los municipios de población inferior a veinte mil habitantes, en los confusísimos términos establecidos por la nueva redacción del artículo 26, apartado segundo, de la propia Ley de bases.

Según este último precepto, difícil de comprender e interpretar, en los municipios mencionados la Diputación provincial o entidad equivalente “coordinará” la prestación de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público; a cambio, se elimina la posibilidad de que los municipios solicitasen a la correspondiente Comunidad autónoma la “dispensa” de la obligación de prestar los servicios mínimos cuando, por sus características peculiares, resultase de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de los mismos, prevista por la redacción original del apartado segundo del artículo 26.

Pero lo que la nueva redacción del artículo 26, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local entiende por “coordinar” no tiene nada que ver con el concepto de coordinación que utiliza la propia Ley de bases en artículos como el 10 y el 59³⁸; aquí significa que la

38 Para una síntesis del concepto genuino de coordinación aplicado al ámbito local, véase 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, págs. 292 y sigs., y 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 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, págs. 279-280.

Diputación (o entidad equivalente) propondrá al Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas que esos servicios los prestará ella misma o que se implantarán fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u “otras fórmulas” (que no es fácil imaginar cuáles podrían ser), con lo cual no habrá coordinación alguna, sino transferencia de la gestión del servicio en un caso y gestión compartida en el otro. El Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada previo informe preceptivo de la Administración que ejerza la tutela financiera de los municipios afectados (normalmente, la correspondiente Comunidad autónoma), teniendo en cuenta el objetivo de reducir los costes efectivos de los servicios.

Ahora bien, igualmente se dice que la propuesta de la Diputación o entidad equivalente deberá contar “con la conformidad de los municipios afectados”, de manera que habrá que entender que, si éstos no están de acuerdo, la indebidamente denominada coordinación se verá frustrada. Pero, siendo esto así, no tiene sentido que se requiera autorización del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas, ya que, de existir conformidad de los municipios afectados, siempre sería posible delegar la gestión de los servicios a la Diputación o constituir voluntariamente una mancomunidad o consorcio sin ninguna intervención externa.

Asimismo, también se dice que, si el municipio justifica ante la Diputación o entidad equivalente que puede prestar los servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por aquélla, aquél podrá asumir la prestación y coordinación de los servicios en cuestión, en caso de que la propia Diputación o entidad equivalente lo considere acreditado. Esta cláusula es igualmente incomprensible, porque al municipio, para seguir prestando el servicio, en realidad le basta con no otorgar su conformidad a la transferencia de la gestión a la Diputación o a la constitución de la mancomunidad o consorcio; tampoco se entiende bien que sea la Diputación o entidad equivalente la que decida si está acreditado que el municipio pueda prestar los servicios con un coste efectivo menor, cuando es el Ministerio quien ha de decidir sobre la forma de gestión propuesta por la Diputación o entidad equivalente. Ya para acabar, hay que preguntarse qué significa exactamente eso de que el municipio podrá asumir no sólo la prestación de los servicios, sino también “la coordinación de los mismos”. ¿A quién se supone que va a coordinar el municipio?³⁹.

Por su parte, la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal de la letra c) del artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local ahora se extiende al fomento o, en su caso, coordinación de la prestación unificada de servicios de los municipios de su respectivo ámbito territorial. En particular, se obliga a las Diputaciones provinciales a asumir la prestación de los servicios de tratamiento de residuos en los municipios de menos de cinco mil habitantes y de prevención y extinción de incendios en los de menos de veinte mil habitantes, cuando éstos no procedan a su prestación (nuevo

39 Las incoherencias de la nueva redacción del apartado segundo del artículo 26 de la Ley de bases del régimen local han sido ampliamente destacadas por la doctrina científica; véanse, entre otros, VELASCO CABALLERO, “La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local”, cit., págs. 70 y sigs., ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., págs. 173 y sigs., y José Antonio MORENO DE MOLINA y Antonio VILLANUEVA 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: Veintitrés Estudios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, págs. 198 y sigs.). También el Consejo de Estado, en su dictamen 22 de mayo de 2014, expediente núm. 338/2014, emitido con carácter previo al planteamiento de un conflicto en defensa de la autonomía local contra la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local por un conjunto de municipios, ha concluido que “la desafortunada configuración técnica de los párrafos segundo y tercero del artículo 26.2 de la LBRL hace perentoria una reforma legislativa que aclare los términos de la actual regulación y, en particular, el alcance de la expresión «conformidad de los Municipios afectados»” (apartado V.B).§3, del Dictamen).

inciso final del artículo 36, apartado primero, letra c), de la Ley de bases del régimen local), así como a la prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a veinte mil habitantes (artículo 36, apartado primero, letra g), de la Ley de bases).

En estrecha relación con todo lo anterior, se encomienda a las Diputaciones el seguimiento de los costes efectivos de los servicios prestados por los municipios de su provincia, de tal manera que cuando una Diputación detecte que estos costes son superiores a los de los servicios coordinados o prestados por ella, ofrecerá a los municipios su colaboración para una gestión coordinada más eficiente de los servicios que permita reducir estos costes (artículo 36, apartado primero, letra h), de la Ley de bases del régimen local). Esta previsión debería estar vinculada a la nueva redacción del apartado segundo del artículo 26 de la Ley de bases, ya analizada, pero no se establece expresamente ninguna remisión o concordancia entre ambos preceptos.

Se ha atribuido también a las Diputaciones provinciales la coordinación mediante convenio con la Comunidad autónoma respectiva de la prestación del servicio de mantenimiento y limpieza de los consultorios médicos en los municipios con población inferior a cinco mil habitantes (artículo 36, apartado primero, letra i), de la Ley de bases del régimen local).

La asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión (artículo 36, apartado primero, letra b), de la Ley de bases del régimen local), se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios mínimos, de acuerdo con el nuevo apartado tercero del artículo 26 de la Ley de bases. Además, incluye ahora obligaciones más concretas para las Diputaciones: la garantía en todo caso en los municipios de menos de mil habitantes de la prestación de los servicios de secretaría e intervención (nuevo inciso final del artículo 36, apartado primero, letra b), de la Ley de bases) y la asistencia en la prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a veinte mil habitantes (artículo 36, apartado primero, letra f), de la Ley de bases).

En relación con esa asistencia y cooperación, debe señalarse que se asigna a las Diputaciones provinciales el ejercicio de funciones de coordinación en los casos previstos en el artículo 116 bis de la Ley de bases (artículo 36, apartado primero, letra e). Según el apartado tercero de ese precepto, las Diputaciones asistirán al resto de las Corporaciones locales y colaborarán con la Administración que ejerza la tutela financiera en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económico-financieros; en particular, propondrán y coordinarán las medidas recogidas en dichos planes cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de entidades locales que se hubiera acordado⁴⁰.

Para acabar, ya la Ley de medidas para la modernización del gobierno local había añadido como nueva competencia mínima de las Diputaciones provinciales la cooperación en el

40 Para un análisis detallado de estas nuevas competencias de las Diputaciones provinciales, cabe remitirse al estudio de Amparo KONINCKX FRASQUET y 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, págs. 251 y sigs.

fomento del desarrollo económico y social y en la planificación en el territorio provincial, de acuerdo con las competencias de las demás Administraciones públicas en este ámbito (artículo 36, apartado segundo, letra d), de la Ley de bases del régimen local). La reforma llevada a cabo a través de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local mantiene esa competencia y la potencia de facto al eliminar la cláusula general de competencia provincial relativa al fomento y la administración de los intereses peculiares de la provincia que se recogía en la letra e) de la redacción anterior del artículo 36, apartado primero, de la Ley de bases⁴¹.

4.5 La nueva regulación de las competencias delegadas

La Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local ha revisado en profundidad el régimen jurídico de la delegación de competencias a las entidades locales, con el aparente objetivo de potenciarla como alternativa a los casos que se registraban de asunción de competencias propias por aquéllas, especialmente los municipios, sin una delimitación clara de las tareas encomendadas a cada nivel de la organización territorial y sin financiación adecuada. En definitiva, se trata de otra medida dirigida a combatir las llamadas “competencias impropias” y las duplicidades competenciales⁴².

La reforma alcanza en primer lugar al apartado tercero del artículo 7 de la Ley de bases del régimen local, que contiene las disposiciones generales sobre las competencias atribuidas por delegación a las entidades locales. A este apartado se le ha añadido la previsión expresa de que el Estado y las Comunidades autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las entidades locales el ejercicio de sus competencias, pero, como en otros casos ya analizados en este trabajo, nos encontramos con una disposición cuestionable desde el punto de vista técnico. Por una parte, no sólo la Administración general del Estado y las Administraciones de las Comunidades autónomas pueden delegar competencias en las entidades locales, sino también unas entidades locales a otras de distinto nivel territorial, por lo que no parece correcto que se mencione únicamente a las primeras. Por otra parte, es evidente que cualquier delegación de competencias se hace en el ejercicio de las competencias de quien delega, con lo que el inciso añadido es redundante, incluso desde el punto de vista gramatical, al repetir en la misma frase que Estado y Comunidad autónoma pueden delegar “en el ejercicio de sus... competencias” “el ejercicio de sus competencias”.

Otra novedad es que la previsión en las delegaciones de técnicas de dirección y control de oportunidad (a las que ahora se suman las de control de eficiencia) se convierte en obligatoria, pues ya no se dice que la delegación las “puede prever” sino que las “preverán”. Al mismo tiempo, se elimina la referencia al necesario respeto por parte de tales técnicas de la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local, supresión que es censurable porque la autonomía local exige el respeto de las facultades de autoorganización

41 Tal es la conclusión a la que llegan KONINCKX FRASQUET y ALONSO MAS tras analizar detenidamente la cuestión en “Las nuevas competencias de las diputaciones provinciales”, cit., págs. 246 y sigs. Por lo demás, hay que recordar que la nueva redacción del artículo 7, apartado cuarto, de la Ley de bases del régimen local supone la extensión de la cláusula general de atribución competencial también a las provincias.

42 Sobre esta finalidad de la reforma del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, véase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., pág. 179.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local / a debate

de las entidades locales aun cuando éstas ejerzan competencias por delegación de otras Administraciones públicas.

Con todo, los cambios más importantes son los que se han introducido en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local. La cláusula ya estudiada que dice que “el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en los Municipios el ejercicio de sus competencias” pasa a encabezar el artículo, con la consecuencia de que las previsiones de éste ahora son ya no son directamente aplicables a las delegaciones a los municipios por parte de otras entidades locales. De hecho, estas delegaciones se quedan sin regulación en la Ley de bases del régimen local, lo cual es llamativo, porque tampoco se prohíben expresamente. En cambio, como no se ha modificado la remisión del artículo 37, apartado tercero, de la Ley de bases, al artículo 27, éste sigue siendo de aplicación a las delegaciones del Estado y las Comunidades autónomas a las Diputaciones provinciales.

Los presupuestos para que la delegación sea posible dejan de ser que la misma se haga en materias que afecten a los intereses propios de la entidad local, que con ella se mejore la eficacia de la gestión pública y que se alcance una mayor participación ciudadana, pues ahora lo que se exige es que la delegación mejore la eficiencia de la gestión pública, contribuya a eliminar duplicidades administrativas y sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. No se entiende en absoluto esa sustitución de unos criterios por otros; bien podían haberse añadido las nuevas exigencias sin eliminar las antiguas, que eran adecuadas y razonables⁴³. Además, en realidad hay un presupuesto más, pero, como otra muestra de la deficiente técnica legislativa de la reforma, no se enuncia con los demás en el párrafo segundo del apartado primero del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, sino al final de los párrafos tercero y cuarto: que la delegación no suponga o conlleve un mayor gasto para las Administraciones públicas. Para garantizar el respeto de todos estos requisitos, la delegación deberá acompañarse de una memoria económica donde se justifique su cumplimiento, así como el impacto de la misma en el gasto de las Administraciones públicas afectadas.

El contenido mínimo de la disposición o acuerdo de delegación se mantiene, con dos pequeñas correcciones. La primera consiste en el establecimiento de una duración mínima de la delegación, cinco años, se entiende que sin perjuicio de las previsiones que el propio artículo contiene sobre revocación de las delegaciones y la renuncia a las mismas por los municipios. La segunda es la precisión de que el control que se reservará la Administración delegante es de eficiencia, a pesar de que ya se ha visto que el artículo 7, apartado tercero, de la propia Ley de bases del régimen local habla además de control de oportunidad.

Se han introducido también dos nuevos apartados en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, que pasan a ser el segundo y el tercero. El segundo impone que cuando el Estado o las Comunidades autónomas deleguen en dos o más municipios de la misma provincia una o varias competencias comunes, dicha delegación deberá realizarse siguiendo

43 En particular, como sostiene ALONSO MAS, “sorprende... que haya desaparecido del texto legal la exigencia... de que las competencias delegadas se refieran a materias que afecten a los intereses propios de los municipios” (“El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., pág. 180). La autora añade que “aunque posiblemente debería entenderse que esta exigencia sigue implícita —tampoco parece que tenga sentido que un ayuntamiento acepte la delegación si la misma en absoluto concierne a sus intereses— algunos de los supuestos contenidos en la lista parecen apuntar en otra dirección”, y cita como ejemplo la posibilidad de delegar en las entidades locales la recaudación y liquidación de tributos estatales y autonómicos (ob. cit., pág. 180).

criterios homogéneos y añade que la Administración delegante podrá solicitar la asistencia de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para la coordinación y seguimiento de estas delegaciones. Pero sin duda la novedad más importante es el apartado tercero, pues en él se puede hallar buena parte de la explicación de esta reforma del régimen jurídico de la delegación de competencias en los municipios.

Este apartado prevé que la Administración del Estado y las de las Comunidades autónomas podrán delegar (aquí no se dice expresamente que a los municipios) una serie de competencias concretas que se enuncian en una lista ejemplificativa (“entre otras”). Como justificación de esta previsión se mencionan una serie de objetivos que no coinciden exactamente con los requisitos que el apartado primero del propio artículo establece como presupuestos necesarios de toda delegación de competencias en los municipios: evitar duplicidades administrativas sí está en el apartado primero, pero no lo están mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía ni contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos (en el apartado primero se habla más en general de mejorar la eficiencia de la gestión pública y se exige que la delegación no conlleve un mayor gasto de las Administraciones públicas, no que suponga un ahorro).

Si se analizan las competencias de la lista recogida en el nuevo apartado tercero del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, nos encontramos con que muchas de ellas están relacionadas con materias suprimidas del artículo 25, apartado segundo, o con las del derogado artículo 28⁴⁴:

- La vigilancia y control de la contaminación ambiental y la protección del medio natural se relaciona con la protección del medio ambiente que se mencionaba en la redacción original de los artículos 25, apartado segundo, letra f), 26, apartado primero, letra d), y 28.
- La prestación de los servicios sociales, promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer se relacionan con la prestación de los servicios sociales de la redacción original de los artículos 25, apartado segundo, letra k), 26, apartado primero, letra c), y 28, y con la promoción de la mujer que mencionaba este último.
- La conservación o mantenimiento de centros sanitarios asistenciales de titularidad de la Comunidad autónoma tiene que ver con la participación en la gestión de la atención primaria de la salud de la redacción original del artículo 25, apartado primero, letra i).
- La creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil (que no forma parte de la educación obligatoria) está vinculada a la prestación de servicios sociales de los artículos 25, apartado segundo, letra k), 26, apartado primero, letra c), y 28, así como a la educación que mencionaba este último.

44 Así lo observa ALMEIDA CERREDA en relación con las competencias relacionadas con los ámbitos de la educación, la salud y sanidad y los servicios sociales 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., págs. 141-142.

- La realización de actividades complementarias en los centros docentes está igualmente vinculada a la educación del artículo 28.
- La inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales se relaciona con la defensa de usuarios y consumidores del artículo 25, apartado segundo, letra g), y con el control de alimentos y bebidas del artículo 26, apartado primero, letra a).
- La cooperación con la Administración educativa a través de los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia vuelve a relacionarse con la educación mencionada en el derogado artículo 28.

Así pues, parece que se trata de conseguir que las competencias que los municipios vienen ejerciendo en estos ámbitos dejen de ser “impropias” (es decir, propias sin delimitación clara de tareas con otras Administraciones ni financiación adecuada) y pasen a ser expresamente delegadas por las Administraciones competentes de ámbito territorial superior⁴⁵.

En la lista del nuevo apartado tercero del artículo 27 se incluyen también competencias sobre ciertas materias que siguen estando en la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local:

- La gestión de instalaciones culturales de titularidad de la Comunidad autónoma o del Estado, con estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149, apartado primero, vigesimooctava, de la Constitución, se relaciona con la promoción de la cultura y equipamientos culturales de la nueva redacción del artículo 25, apartado segundo, letra m). Resulta un tanto difícil de entender la referencia a la “estricta sujeción al alcance y condiciones que derivan del artículo 149.1.28ª de la Constitución Española”, porque ese precepto lo único que dice es que es competencia del Estado la “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”.
- La gestión de las instalaciones deportivas de titularidad de la Comunidad autónoma o del Estado, incluyendo las situadas en los centros docentes cuando se usen fuera del horario lectivo se relaciona con la promoción de la cultura y equipamientos culturales de la nueva redacción del artículo 25, apartado segundo, letra l).
- La promoción y gestión turística coincide ampliamente con la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local de la nueva redacción del artículo 25, apartado segundo, letra h).

Por último, no tienen cabida ni en las viejas ni en las nuevas listas de materias de interés municipal la liquidación y recaudación de tributos propios de la Comunidad autónoma o del Estado, la comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos, la inscripción de asociaciones, empresas o entidades en los registros administrativos de la Comunidad autónoma o de la Administración del Estado y la gestión de oficinas unificadas de información y tramitación administrativa, aunque son ámbitos sobre los que los mu-

45 ARENILLA SÁEZ habla de “fomentar una segunda descentralización a los municipios” como objetivo de la reforma en este punto (“El nuevo sistema de competencias locales”, cit., pág. 39).

nicipios, en especial los de mayor población, venían reclamando tradicionalmente ejercer competencias.

En cualquier caso, la utilidad del nuevo apartado tercero del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local es discutible. Dado que no obliga a las Administraciones estatal y autonómica a delegar a los municipios las competencias que enuncia y no limita a éstas la posibilidad de delegación, acaba siendo una mera sugerencia del legislador. Por lo demás, tampoco impide que esas mismas competencias puedan ser atribuidas a los municipios como propias bien por la legislación sectorial, estatal o autonómica, bien por la legislación autonómica de régimen local, con lo que la prioridad que el precepto parece querer otorgar a la delegación de competencias no está en absoluto garantizada.

Debido al añadido de estos dos nuevos apartados segundo y tercero al artículo 27, el antiguo apartado segundo, que contenía las facultades de tutela que ostenta la Administración delegante, se ha convertido en el apartado cuarto, conservando la misma redacción, salvo un par de matices mínimos de redacción (se ha eliminado el “en todo caso” que encabezaba el apartado y se ha cambiado el verbo “emanar” por “dictar”).

Asimismo, el antiguo apartado tercero, relativo a la necesidad de aceptación del municipio interesado para la efectividad de la delegación y de la previa consulta e informe de la Comunidad autónoma (salvo que ésta fuese la Administración delegante), pasa a ser el nuevo apartado quinto, pero en este caso con modificaciones sustanciales. En efecto, el informe de la Comunidad autónoma se ha suprimido y la salvedad que se establecía al cumplimiento de esos requisitos para los casos de imposición de la delegación por norma con rango de ley también desaparece, de manera que ahora se establece simplemente que “la efectividad de la delegación requerirá su aceptación por el Municipio interesado”. Así se obvia la confusa modalidad de delegación de competencias por norma con rango de ley que aparecía en la redacción original del artículo 27 de la Ley de bases del régimen local y que, como ya se ha dicho, encerraba el riesgo de que se confundiesen las competencias delegadas por ley con las competencias propias, que también se atribuyen a las entidades locales mediante ese instrumento normativo.

Pero sin duda la novedad más relevante de la reforma introducida en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local es el nuevo apartado sexto. La obligatoriedad de que la delegación de competencias vaya acompañada de los medios económicos necesarios para su desempeño, que antes sólo se establecía para los casos de imposición de aquélla por norma con rango de ley, ahora se convierte en un requisito general de las delegaciones de competencias en los municipios por vía administrativa, so pena de nulidad. En concreto, se dispone que “la delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación”⁴⁶. Además, en el caso de las delegaciones llevadas a cabo por las Comunidades autónomas, se faculta a los municipios para compensar automáticamente el incumplimiento por las mismas de las obligaciones financieras que hayan asumido con otras obligaciones financieras que los propios municipios tengan frente a ellas. A

⁴⁶ Sobre las dificultades interpretativas que plantean estas previsiones y, en especial, la relativa a la nulidad de las delegaciones que no vayan acompañadas de la correspondiente dotación presupuestaria, véase ALONSO MAS, “El nuevo régimen de las competencias municipales”, cit., págs. 183 y sigs.

esto se le une el sistema de retenciones en las transferencias del Estado a las Comunidades autónomas que el nuevo artículo 57 bis de la Ley de bases del régimen local obliga a prever en este tipo de delegaciones en garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago asumidos por las Administraciones autonómicas.

La penúltima novedad que introduce la reforma en el artículo 27 de la Ley de bases del régimen local, a través de su nuevo apartado séptimo, es la obligación de que la disposición o acuerdo de delegación establezca las causas de revocación o renuncia de la delegación. Esta previsión está mal ubicada sistemáticamente, porque debería aparecer en el párrafo tercero del apartado primero, dentro del contenido necesario de la disposición o acuerdo de delegación. Por lo demás, es dudoso que sea preciso especificar las causas de revocación, ya que ésta se halla regulada directamente en el apartado cuarto del artículo 27, junto con las demás facultades de tutela de la Administración delegante. En cuanto a la renuncia, si se parte de que toda delegación de competencias ha de ser aceptada por el municipio interesado, parece que la misma debería ser igualmente libre. Sin embargo, se obliga a precisar las causas de renuncia y a incluir entre ellas el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante y la imposibilidad por circunstancias sobrevenidas de que el municipio desempeñe la delegación sin menoscabo del ejercicio de sus competencias propias, lo cual se deberá justificar suficientemente.

Para acabar, en el último apartado del artículo 27, ahora el octavo, se mantiene la previsión de que las competencias delegadas se ejercen con arreglo a la legislación del Estado o de las Comunidades autónomas, pero se suprime el inciso que añadía “o, en su caso, la reglamentación aprobada por la Entidad local delegante”, en coherencia con la desaparición del artículo de toda referencia a las delegaciones de unas entidades locales a otras.

5 Crítica de la reforma

Dejando a un lado las deficiencias concretas de técnica legislativa que se han ido señalando en las páginas anteriores, y que probablemente sean producto del atormentado proceso de elaboración y aprobación por el que ha pasado la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, la principal crítica que se puede formular a la reforma llevada a cabo en el sistema de competencias de las entidades locales es la incongruencia de los objetivos de la misma con el resultado que se desprende de la nueva redacción dada a la Ley de bases del régimen local. En el caso de los municipios, se trataba fundamentalmente de consagrar como regla general la atribución específica de competencias con delimitación clara de las tareas encomendadas a estas entidades locales y garantías de financiación suficiente, tanto si las competencias son atribuidas como propias mediante norma con rango de ley en las materias delimitadas por la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, como si se delegan a través de una disposición o acuerdo administrativo, preferentemente en las materias enunciadas por el artículo 27, apartado cuarto, de la Ley de bases. Por el contrario, la asunción “espontánea” de competencias sobre la base de cláusulas generales quedaría sometida a fuertes restricciones. Sin embargo, este diseño presenta evidentes problemas, que ya se han adelantado al tratar los conceptos de “competencias impropias” y de duplicidades competenciales.

Por lo que se refiere a las competencias que los municipios venían ejerciendo sobre la base de la cláusula general del artículo 25, apartado primero, de la Ley de bases del régimen local, o de la iniciativa pública local en la actividad económica, la reforma no regula con la claridad que sería deseable la aplicación de los nuevos criterios que se introducen a las actividades o servicios ya implantados. Debería haberse previsto, a través de las correspondientes disposiciones transitorias, un plazo para la revisión de esas actividades o servicios y las consecuencias de una evaluación negativa de las mismas con arreglo a los nuevos criterios. Al no haberse hecho así, se corre el riesgo de que la reforma sólo tenga eficacia para el desarrollo de nuevas actividades o servicios, pero no afecte a las ya implantadas; la legislación autonómica que se dicte en desarrollo de la reforma podría colmar esta laguna, aunque no hay ninguna garantía de que lo vaya a hacer⁴⁷. Sólo en el caso de las entidades locales que tienen que formular un plan económico-financiero por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto se impone como medida necesaria que hay que incluir en dicho plan la “supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación” (nuevo artículo 116 bis, apartado segundo, letra a), de la Ley de bases del régimen local).

En cuanto a las competencias propias atribuidas específicamente por ley, tras la reforma la Ley de bases del régimen local señala, como por lo demás hacía desde su primera redacción, que determinadas materias son de interés municipal y que en las mismas de manera necesaria el legislador sectorial debe atribuir competencias a los municipios, a lo que ahora se han añadido los requisitos y condiciones que ha de cumplir dicha atribución competencial (con eficacia para el legislador autonómico, porque el legislador estatal no puede vincularse a sí mismo). Sin embargo, lo que la reforma no hace, ni podría hacer en ningún caso, es impedir que el legislador sectorial, sea estatal o autonómico, o el legislador autonómico de régimen local identifique como de interés municipal otras materias no recogidas en el artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local y atribuya en ellas competencias propias a los municipios: lo que Marcos ALMEIDA CERREDA ha denominado acertadamente “competencias propias suplementarias”, por oposición a las competencias propias necesarias, que serían las que recaen sobre las materias enunciadas por el artículo 25, apartado segundo de la Ley de bases de régimen local⁴⁸.

La atribución de las competencias propias suplementarias no se regiría por las reglas de dicho artículo⁴⁹, con lo que en ellas podríamos volvernos a encontrar con las duplicidades

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

48 Véase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., págs. 102 y sigs., y “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., págs. 115 y sigs.

49 Para la opinión contraria, fundada tanto en la interpretación sistemática del artículo 25, apartados tercero, cuarto y quinto, de la Ley de bases del régimen local en relación con el artículo 7 de la misma como en el evidente dislate que supone la interpretación literal de estos preceptos, véase ALMEIDA CERREDA, “El incierto futuro de los servicios sociales municipales”, cit., pág. 103, y “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., pág. 117. Ahora bien, dislate o no dislate, la redacción del artículo 25, apartado tercero, es clarísima e “*in claris non fit interpretatio*”: “las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo...”. Tampoco sirve de nada que las Comunidades autónomas asuman el contenido de los apartados tercero, cuarto y quinto del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local a través de su propia legislación (como ha hecho en el caso de Galicia la Ley 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en

competenciales, la falta de garantías de financiación suficiente y todos los demás problemas que la reforma pretendía atajar. Para evitarlo se tendrían que haber establecido unas reglas generales para la atribución por ley de competencias propias a los municipios que no se aplicasen sólo a las materias de la lista del apartado segundo del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local. Sería posible discutir, *lege ferenda*, si ello está al alcance del legislador básico del régimen local, pero *lege lata* lo único que se puede constatar es que no se ha hecho. Y siendo esto así, no se le ve mucho futuro a la pretensión de la reforma de favorecer la delegación de competencias como alternativa a la atribución de competencias propias a los municipios.

Pero las inconsistencias de la reforma no acaban aquí. No sólo es que no se consiga evitar que se reproduzcan los problemas que se pretenden superar, sino que se afronta de una manera muy parcial la realidad de que las atribuciones competenciales que no cumplen los requisitos de especificidad, delimitación clara de tareas entre Administraciones públicas y financiación suficiente para el ejercicio de las competencias no se liquidan por el mero hecho de prever *pro futuro* que las cosas tendrán que hacerse de otra forma. En ciertas materias (gestión de la atención primaria de la salud, prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas) se intenta hacer efectiva la reordenación competencial por la vía de traspasar las competencias, en su caso con los correspondientes servicios, a las Comunidades autónomas, lo que no deja de ser muy discutible desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias⁵⁰.

En efecto, si en esas materias la competencia legislativa sectorial corresponde al legislador autonómico, no se entiende sobre qué base competencial el legislador estatal puede obligar a las Comunidades autónomas a que asuman las competencias y servicios que la legislación sectorial autonómica atribuía a los municipios. El legislador estatal puede sin duda retirar las correspondientes materias de la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, pero no intervenir sobre la legislación autonómica que concreta las competencias municipales sobre aquéllas y que, por supuesto, seguirá en vigor mientras no sea modificada por el propio legislador autonómico. Por lo demás, aunque prosperase la transferencia competencial, nada impediría que al día siguiente el legislador autonómico volviese a atribuir las mismas competencias a los municipios como propias⁵¹; téngase en cuenta que la atribución competencial en las materias concernidas, al haber salido éstas de la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases del régimen local, no se rige por las previsiones de la misma.

En otras materias, la desaparición de la lista del apartado segundo del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local no va a acompañada de ninguna previsión sobre las competencias, actividades y servicios que los municipios vienen desarrollando en esos ámbitos

vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local), porque es evidente que esas leyes no pueden imponer su criterio a otras leyes autonómicas posteriores.

50 Para un análisis en profundidad de la cuestión cabe remitirse a VELASCO CABALLERO, "La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local", cit., págs. 59 y sigs., y 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., págs. 148 y sigs.

51 En un sentido muy similar se pronuncian VELASCO CABALLERO en "La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local", cit., págs. 57-58, y 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., págs. 147-148.

(protección del medio ambiente, defensa de usuarios y consumidores y también educación, pues la disposición adicional decimoquinta, como ya se ha dicho, es un verdadero dislate). Parece nuevamente que el legislador no se ha apercibido de que si una materia se retira sin más de la lista del artículo 25, apartado segundo, de la Ley de bases, pero se mantiene en vigor la legislación sectorial o autonómica de régimen local que otorga competencias en esa materia a los municipios, dichas competencias se siguen ostentando como propias sin ninguna alteración del régimen existente antes de la reforma. Es más, como ya se ha dicho, a partir de ahora la atribución de competencias a los municipios en esas materias excluidas de la lista no se regirá ni siquiera por los nuevos criterios introducidos por el artículo 25 de la Ley de bases.

Por último, poco hay que añadir a lo ya expresado a lo largo del texto sobre la reforma de las competencias de las Diputaciones provinciales. Es cierto que se refuerzan esas competencias, pero es dudoso que ello altere sustancialmente el papel que venían desarrollando estas entidades⁵². La mal llamada “coordinación” de determinados servicios mínimos obligatorios en los municipios de población inferior a veinte mil habitantes ha quedado en la versión finalmente aprobada de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local tan desvirtuada que acaba dejándose al mero voluntarismo de las Administraciones implicadas.

6 Conclusiones

A la vista de todo lo expuesto, cabe concluir que la modificación del sistema competencial de las entidades locales introducida por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local es un sucedáneo, habrá que comprobar hasta qué punto efectivo, de dos reformas largamente demandadas en ámbito local: el establecimiento de un régimen de financiación que garantice la suficiencia financiera de las entidades locales, muy especialmente de los municipios, y la reformulación del mapa municipal para adaptar las dimensiones geográficas y poblacionales de estas entidades a las exigencias de nuestros días. Ante la incapacidad que ha demostrado el legislador español para abordar estas reformas, se ha decidido actuar sobre las competencias para tratar de limitar las que venían ejerciendo los municipios, con la excusa de la actual crisis de financiación del sector público y de la necesidad de garantizar la sostenibilidad financiera de estas entidades⁵³.

Dicho de otra forma: como no hay voluntad política para configurar unos municipios fuertes y dotados de recursos financieros suficientes para prestar un amplio elenco de servicios a los ciudadanos, se ha optado por intentar limitar las competencias de aquéllos y los servicios que ofrecen, caminando en sentido justamente contrario al de los “pactos locales” de años atrás. Sin embargo, las graves deficiencias técnicas de la Ley de racionalización y sostenibi-

52 Y si ese papel se alterase de verdad para convertir a las Diputaciones provinciales en prestadoras directas de servicios a los vecinos, entonces no quedaría otro remedio que revisar el actual modelo de representación indirecta que rige en las mismas, como advierte el Consejo de Estado en su Dictamen de 26 de junio de 2013 (núm. de expediente 567/2013), relativo al anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (apartado V.a.3), y pone de manifiesto 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 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 el contenido del Dictamen mencionado en relación con la provincia, véase también GARCÍA RUBIO, “La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización”, cit., págs. 274 y sigs.

53 En definitiva, es lo que viene a reconocer ARENILLA SÁEZ en “El nuevo sistema de competencias locales”, cit., págs. 24 y sigs.

Regap



MONOGRÁFICO
A reforma local a debate

alidad de la Administración local y las dudas de constitucionalidad que suscitan algunas de sus previsiones no auguran una aplicación sencilla ni pacífica de la misma.

Las sucesivas modificaciones que ha experimentado el texto de la ley a lo largo de la elaboración previa del proyecto y de su tramitación parlamentaria en no pocas ocasiones no sólo no han servido para mejorarlo, sino que han dado lugar al resultado plagado de errores conceptuales e incongruencias con el que ahora nos encontramos⁵⁴. Además, durante ese atormentado *iter* se han acabado desechando ideas que no eran desacertadas y que, de haberse mantenido, habrían producido probablemente un sistema más armónico, coherente y eficaz de las competencias locales.

Por ejemplo, no estaba mal encaminado supeditar el uso de la cláusula general de competencia municipal y el ejercicio de la iniciativa pública local en la actividad económica por parte de los municipios no sólo a la sostenibilidad financiera de la iniciativa y, en su caso, a la no generación de duplicidades con otras Administraciones, sino también al requisito de que la entidad interesada tuviese debidamente cubiertos los servicios que la ley le obliga a prestar. También era acertado sujetar a unas reglas comunes la atribución a los municipios de competencias propias por norma con rango de ley, con independencia de si las materias concernidas fuesen de las recogidas en el apartado segundo del artículo 25 de la Ley de bases del régimen local o no.

Por lo demás, de poco sirve modificar el sistema competencial para el futuro si no se revisan al mismo tiempo las competencias que en la actualidad ejercen los municipios y las actividades y servicios que realizan. Y en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local esa revisión se prevé únicamente para casos contados y de una manera que suscita fundadas dudas de constitucionalidad, por su dificultoso encaje con el orden constitucional de distribución de competencias entre Estado y Comunidades autónomas.

Para acabar, la regulación que ha resultado finalmente del papel de las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes para garantizar la prestación de los servicios mínimos obligatorios en los municipios de población inferior a veinte mil habitantes, reintroducida a última hora en la tramitación parlamentaria de la ley, es confusa y de difícil aplicación práctica. Todo ello por querer eludir la realidad de que las únicas soluciones efectivas para los municipios que son incapaces de prestar debidamente los servicios mínimos obligatorios que la ley les impone son forzarles a fusionarse con otros municipios o a la intermunicipalidad, no sugerir que esos servicios sean prestados por las Diputaciones provinciales o entidades equivalentes si éstas están dispuestas a ello y el municipio interesado consiente⁵⁵.

54 Lo cual conduce a la paradoja de que un proceso de elaboración absolutamente transparente y participativo (véase ARENILLA SÁEZ, “El nuevo sistema de competencias locales”, cit., págs. 46-47) ha producido uno de los textos legales peor redactados y articulados técnicamente de los que están en vigor en nuestro Ordenamiento jurídico.

55 Concluye SANTAMARÍA PASTOR que “el inmovilismo, unido a las múltiples conductas irresponsables en el manejo de los recursos públicos, podría llevar, a medio plazo, al resultado —que permite el explosivo nuevo artículo 26.2 de la Ley— de que cerca del noventa por ciento de los municipios queden casi completamente privados de servicios a prestar; y de ahí a su supresión, por pura y simple inutilidad, resta solo un paso” (“El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge”, cit., pág. 155).