

Trabajo Fin de Grado

Las competencias impropias de los Ayuntamientos y la reforma local

Autor/es

Berta Serraller Pérez

Director/es

Elisa Moreu Carbonell

Facultad de Derecho
2013-2014

ÍNDICE

I INTRODUCCIÓN.....pág 3

- Cuestión tratada
- Razón de la elección del tema
- Justificación de su interés

II COMPETENCIAS IMPROPIAS.....pág 7

- Delimitación conceptual
- Conclusiones respecto a su delimitación

III LA REFORMA LOCAL: LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....pág 14

- ¿Por qué?
- Tramitación parlamentaria
- Objetivos de la reforma
- La Ley 27/2013, de 27 de diciembre: ¿realidad o ficción?

IV RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS: ANTES Y DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.....pág 31

- Competencias impropias antes de la entrada en vigor
- Competencias impropias después de la entrada en vigor
- Criterios interpretativos sobre los cambios que la entrada en vigor de la LRSAL ha supuesto en el régimen de competencias de los municipios
- La LRSAL, una Ley de contradicciones

V CONCLUSIONES.....pág 55

VI BIBLIOGRAFÍA.....pág 58

I INTRODUCCIÓN

1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO FIN DE GRADO

El objeto del trabajo de Fin de Grado es estudiar las denominadas "competencias impropias" de las Entidades locales, que son aquéllas que, sin estar expresamente atribuidas por el legislador, son asumidas o complementadas por una Entidad local (el Ayuntamiento, principalmente) atendiendo a situaciones de especial necesidad, por ser la Administración más próxima al ciudadano.

Las competencias impropias han resultado profundamente afectadas tras la aprobación de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En su Exposición de Motivos, se pretende clarificar las competencias municipales evitando duplicidades y los solapamientos existentes con las competencias de otras Administraciones. Por eso, las Entidades locales sólo podrán ejercer las competencias que tengan atribuidas como propias y para las que cuenten con una financiación adecuada. Dicho de otro modo: sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera de la Hacienda municipal y no se incurra en duplicidades con las competencias de otras administraciones.

Con este trabajo he pretendido analizar al impacto que tiene y está teniendo la reforma local sobre las competencias que prestan muchos Ayuntamientos en ámbitos tan relevantes como la asistencia social, la educación, el turismo, las políticas de empleo y otras.

Para ello, he partido de una delimitación del concepto jurídico de "competencias impropias", además de haber seguido de cerca la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley. Es clave también la incidencia que ha tenido la entrada en vigor de esta Ley en los momentos de crisis económica que está atravesando nuestro país.

En definitiva, la perspectiva que he tomado para la realización de este trabajo es el análisis de artículos doctrinales, de opinión, de libros, de expertos en la materia...Es un tema actual y por tanto novedoso, recién estrenado, el 31 de diciembre de 2013. Por esta razón, la labor ha sido contrastar distintas opiniones procedentes de distintas

fuentes, contando también con el apoyo de todo el articulado normativo que entró en vigor hace casi un año.

La investigación del tema escogido la he realizado por el interés de conocer qué repercusiones tiene o puede tener una reforma de este calado. Repercusiones que, sin duda, no solo son jurídicas, sino también económicas, sociales e incluso políticas.

Por esta razón, los objetivos de este trabajo son —entre otros—: conocer toda la tramitación parlamentaria de una Ley que ha entrado en vigor recientemente, determinar las incidencias que ha tenido la entrada en vigor de esta reforma y de qué forma les ha llegado a sus ‘destinatarios’, analizar las novedades de la misma así como sus contradicciones con la anterior Ley y adentrarnos de modo más concreto en el mundo de las llamadas ‘competencias impropias de los Ayuntamientos’.

2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA

¿Por qué competencias impropias y reforma local? La Administración Local está viviendo una de las mayores reformas desde que en 1985 entrara en vigor la longeva Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante, LRBRL). Para algunos, esta última necesitaba dotarse de aires renovadores, para otros, por el contrario, hubiera valido dejar las cosas como estaban.

La minoración de las competencias municipales se produce también por la limitación de la capacidad de las entidades locales para prestar competencias que no les estén expresamente atribuidas. Hasta ahora, la LRBRL les habilitaba para realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, entre otras, relativas a educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y protección del medio ambiente. A partir de ahora, sólo se podrán prestar este tipo de competencias, denominadas impropias, cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal y el servicio no se preste por otra administración pública. En relación con estas competencias existe una Disposición específica en virtud de la cual los convenios y demás instrumentos de cooperación existentes que lleven aparejado cualquier tipo de financiación para este tipo de competencias deberán adaptarse a lo previsto en la ley antes del 31 de diciembre de 2014. Si no se adaptan quedarán sin efecto. Esta adaptación conlleva también la

inclusión de la cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago que asuman las CCAA.

En virtud de lo expuesto, muchas de las competencias que actualmente se están prestando por los municipios: escuelas de música, actividades de carácter extraescolar, determinados servicios de transporte, etc., podrían dejar de prestarse en la medida en que se dejen sin efecto los convenios, subvenciones, etc. existentes y/o no se pueda acreditar que su ejercicio no pone en riesgo la estabilidad financiera de la respectiva entidad local, lo que deberá acreditarse en el oportuno expediente. La misma limitación se establece para el ejercicio de actividades económicas, en la medida en que queda también subordinado al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

3. JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

Tras la entrada en vigor de esta nueva Ley, el régimen local ha iniciado un nuevo, incierto y diferente horizonte. Más incierto todavía si lo comparamos con la antigua normativa aprobada en la década de los ochenta del siglo pasado.

Este tema lo he elegido precisamente para intentar comprender porqué una ‘novedad’ que tendría que haber sido bien recibida entre el municipalismo –por ser los principales destinatarios- se ha visto truncada. O ha sido fallida, no ha tenido el curso que se quisiera haber conseguido.

IÑIGO DE LA SERNA ¹, máximo responsable de la Federación Española de Municipios y Provincias, destacó ,en su momento, que la clarificación y simplificación de competencias que constituyen la parte fundamental de la nueva ley, supone un gran avance para los Gobiernos locales, tanto en los tres ámbitos que han sido objeto de debate a lo largo del proceso negociador –educación, servicios sociales y sanidad-, como en lo que respecta al desempeño de las competencias correspondientes a otra Administración. Con la nueva Ley se quiere un avance, un salto de gran calado equiparando las dos Administraciones y sabiendo que tan Estado son las Entidades Locales como las Comunidades Autónomas.

¹ DE LA SERNA HERNÁIZ, Iñigo, “Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias”, Carta Local, 2013, pág.9.

No obstante, conviene recalcar que España es un Estado descentralizado, compuesto de varios núcleos de poder político con amplias potestades de configuración normativa en diferentes ámbitos sectoriales de la política local y que pese a esta reforma, el Gobierno Local no va a crearse de principio a fin, de nuevo, dado que es un régimen normativo vigente desde los años ochenta del siglo veinte.

II. COMPETENCIAS IMPROPIAS

1. ¿QUÉ ES UNA COMPETENCIA IMPROPIA?

“Competencias impropias”, “competencias de sustitución”, “competencias duplicadas”... esto podría denominarse **confusión conceptual** y/o **terminológica** y la misma, existe entorno a las llamadas “competencias impropias” - objeto de estudio a lo largo de este trabajo -. Un mismo nombre puede ser empleado para diferentes cosas y viceversa, para referirse a una cosa pueden utilizarse distintos nombres.

Al problema de delimitación conceptual que sufren estas competencias, se unen el de cobertura jurídica y el de cobertura financiera.

El primero hace referencia al título jurídico, esto es, determinar si un ente local dispone del título jurídico habilitante necesario para poder ejercer una competencia impropia. Un ente local ejercerá toda competencia que le esté atribuida por el ordenamiento jurídico, no obstante es frecuente aceptar con total naturalidad que existen municipios prestando servicios que, o bien no son de su competencia, o bien están siendo ejercidos por otra Administración por ser ésta competente. Existe por tanto, un límite, y es que una competencia debe ser ejercida por aquella Administración (en este caso, ente local) que la tenga atribuida por el ordenamiento jurídico, lo que implica a su vez que ninguna otra puede hacerlo.

El segundo problema es la cobertura financiera. En términos generales, este problema responde a la pregunta de cómo se cubren los costes que genera el ejercicio de una competencia impropia por un ente local. Esto va unido a la cobertura jurídica, es decir, el ordenamiento jurídico tiene que haber atribuido expresamente al ente local la competencia para realizar la actuación (cobertura jurídica) y prever de esta manera su forma de financiación (cobertura financiera).

La financiación de la actividad local es lo que mayor preocupación ha generado, pues lo que se denuncia es la escasez de recursos económicos para cubrir la prestación de las competencias impropias. De ahí que dicho problema esté estrechamente relacionado con la actual crisis económica.

La crisis económica ha sido la encargada de acelerar unos problemas que había desde hacía tiempo, pues las competencias impropias no han nacido ayer. Y como tema ligado al ciclo económico, en época de bonanza hubiera pasado desapercibido...pero en momentos de crisis –como el que estamos atravesando- ocurre todo lo contrario. La pescadilla que se muerde la cola: los entes locales ven reducidos sus recursos, no disponen de dinero, al no haber liquidez no pueden mantener según que servicios en según que municipios, desaparecen esos servicios porque no hay dinero para mantenerlos, los vecinos se quejan y otra vez a empezar.

En su libro, ALFREDO GALÁN GALÁN² toma un ejemplo para explicar esta situación y dice que »no es infrecuente que la Comunidad Autónoma, consciente de que el municipio está prestando un servicio que es el de la competencia autonómica, contribuya económicamente a su cobertura, total o parcialmente, mediante la firma del correspondiente convenio de colaboración o a través de la oportuna convocatoria de subvenciones. Pero no siendo esta una financiación municipal estable ni garantizada y al verse también afectada por la crisis, la Comunidad Autónoma, su reacción natural es de dar un paso atrás y retirar su colaboración económica. Será el municipio quien, dejado solo ante la prestación de un servicio cuyo coste ya no puede cubrir, deberá asumir el precio político de su eliminación«. Al final, son los “pequeños” quiénes salen perdiendo.

En definitiva, puedo extraer como conclusión que los tres problemas nombrados: delimitación conceptual, cobertura jurídica y cobertura financiera, están estrechamente relacionados. La delimitación conceptual, es presupuesto necesario en cuestiones relativas al título jurídico habilitante, del que se ha hablado anteriormente, y al modo de financiar los servicios impropios. Y la cobertura financiera está relacionada porque, en primer lugar, puede ser que el ente local haya prestado esos servicios con competencia o sin competencia alguna. Si un ente local presta servicios impropios con competencia es que hay una financiación insuficiente para cubrir los gastos y en este sentido, se requerirá una reforma del sistema de financiación local; pero si el mismo presta servicios impropios sin competencia alguna, está actuando en un ámbito que no le compete porque le corresponde a otra Administración, si bien, se estará produciendo

² Alfredo Galán Galán, La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencia impropias, Fundación Democracia y Gobierno Local, noviembre 2013, 102 páginas.

algo que prohíbe el ordenamiento jurídico: enriquecimiento injusto, porque quién se enriquece es la Administración que permanece inactiva ante un ejercicio que es realizado por el ente local. Y lo que decía Alfredo Galán en su ejemplo, la Administración autonómica competente retira su colaboración económica y quién tiene que hacerse cargo es el ente local.

Dicho esto, no se sabe todavía qué se quiere explicar cuando se habla de competencias impropias. Y es que, esta expresión es objeto de múltiples acepciones. A continuación expondré algunas de las principales, pero hay que tener en cuenta que no es posible realizar una separación clara entre todas pues muchas se solapan, y las acepciones más generales suelen englobar a las más concretas.

En primer lugar, las competencias impropias como competencias jurídicamente inexistentes. Es decir, no existen competencias propias en nuestro ordenamiento jurídico. Dentro de esta acepción existe una especie de subdivisión:

- Competencias impropias que son propias de otra Administración

Las competencias impropias –en este sentido- son competencias que no pertenecen al Ente Local, el mismo no dispone de cobertura jurídica, esto es, jurídicamente no le corresponde ni el ejercicio ni la titularidad. Por esta razón, si el Ente Local realiza una actuación no podrá buscar su pretendida financiación económica en la Administración competente, ya que no está legitimado para reclamar dicha financiación. Al fin y al cabo es una competencia que el ente local no tiene.

El Vicepresidente de la Comunidad de Madrid, IGNACIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ sostuvo lo siguiente [...] »los Ayuntamientos no se han ajustado al ejercicio de las competencias que se establecían en la ley ni a los procedimientos para ampliarlas, y que no existe, las mal llamadas competencias impropias, que no son otra cosa, a mi juicio, que aquellas competencias y servicios que, en muchas ocasiones, de manera unilateral y muy respetable, pero unilateral, decidieron implantar muchos ayuntamientos y que fueron financiando con cargo a sus propios recursos o a su endeudamiento voluntariamente». ³ Y es que según

³ Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid, comparecencia ante la Comisión de Estudio sobre competencias duplicadas. Núm. 24, 26 de julio de 2011, las citas se encuentran en las p.429, 430 y 431.

Ignacio González, no resulta aceptable que los municipios se nieguen a asumir la responsabilidad de forma unilateral y voluntaria.

- **Competencias impropias que son propias del Ente Local.**

Contradictorio parece que –en este punto- las competencias impropias se reconducen a competencias propias del ente local. Cuando un ente local actúa al amparo de una competencia impropia, está equivocado y esto tiene que ponerse en relación con la cobertura jurídica. Un ente local puede no estar habilitado jurídicamente para realizar una determinada competencia pero sí estar habilitado por otros títulos competenciales, como por ejemplo, cláusulas legales.

Las competencias impropias como competencias delegadas. El artículo 7.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LRBRL): “*las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación*”. Legalmente, un ente local puede estar legitimado para ejercer una competencia que no le es propia pero que le ha sido atribuida o delegada. Esta acepción tiene el beneplácito de nuestro ordenamiento jurídico y por tanto, no alude a ningún supuesto de disfunción competencial.

No obstante, que una competencia delegada esté admitida en el ordenamiento jurídico no significa que tenga la misma fundamentación jurídica que una competencia propia. Las competencias que son propias de un Ente Local son ejercidas con autonomía y bajo la propia responsabilidad, por su parte, las competencias atribuidas o delegadas están previstas de técnicas de dirección y control de oportunidad.

El artículo 25.2 de la LRBRL y algunos estatutos de autonomía, enumeran una lista de materias. En relación con estas materias, nuestro ordenamiento jurídico garantiza la atribución a los Gobiernos Locales de alguna competencia.

El caso de las competencias impropias como competencias garantizadas pero no atribuidas por el legislador sectorial, nos viene a decir que ni la normativa básica ni el texto estatutario atribuyen directamente una competencia sobre una materia a los Gobiernos Locales y que por tanto la figura del legislador sectorial es precisa. Entonces,

si un ente local realiza una competencia que es garantizada, la ejercerá al amparo de una “competencia impropia” pero no le habrá sido expresamente atribuida.

Aquí me pregunto si existe tanto cobertura jurídica como cobertura financiera, porque si un ente local no tiene título jurídico habilitante para ejercer una competencia, tampoco puede tener los recursos económicos suficientes para financiarlos (por lógica, no va a tener dinero para cubrir los gastos de una actividad que no le compete).

Otra acepción que se le da a las competencias impropias son las competencias inducidas. En este caso, el ente local posee de un título jurídico habilitante para ejercer la competencia, esto es, existe una ley sectorial que la atribuye expresamente dicha competencia sobre una materia determinada. No obstante, el legislador sectorial no dota al ente local de recursos económicos suficientes para cubrir los gastos de la actividad, de manera que no existe cobertura financiera.

Las competencias impropias como competencias nuevas. En este caso las competencias son nuevas para el municipio, puesto que no han sido expresamente atribuidas por el legislador a ninguna Administración Local. Esto lleva consigo problemas relacionados tanto con la cobertura jurídica (la competencia “nueva” es inexistente para el ordenamiento jurídico) y por ende, con la cobertura financiera. En este último sentido, ALFONSO UTRILLA DE LA HOZ lo incluye dentro de los “principales problemas detectados” en el ámbito local: “ausencia de un mecanismo automático de ajuste financiero por el desarrollo de nuevas competencias adoptadas por las comunidades autónomas que afecten a los ingresos o gastos municipales”.⁴

La siguiente acepción asimila las competencias impropias con el gasto local no necesario (o gasto voluntario o incluso, gasto discrecional). De aquí se extrae una distinción competencial:

- Competencias locales OBLIGATORIAS que generan un GASTO NECESARIO. Los entes locales ejercen una competencia impuesta por el ordenamiento jurídico, es decir, la actividad debe ser realizada por un ente local.

⁴ UTRILLA DE LA HOZ, Alfonso, “Análisis del sistema de financiación local en España y propuestas de reforma”, en Informe sobre financiación local. Balance y propuesta de Reforma, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2010, página 63.

- Competencias locales VOLUNTARIAS que generan un GASTO VOLUNTARIO. Ocurre lo contrario, el ordenamiento jurídico no prohíbe que un ente local desempeñe una determinada competencias pero tampoco lo impone –como ocurre en el caso anterior- .

El problema de esta acepción es que existe riesgo de confundir “gasto no necesario” y “competencia impropia”. No son sinónimos, pues hay gastos no necesarios, esto es, voluntarios, que no son competencias impropias. Por lo tanto, todo aquello que no sea servicio obligatorio no será una competencia impropia, ya que una competencia que ha sido expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico puede ser realizada de manera voluntaria por el ente local y por lo tanto generar un gasto “no necesario” o “voluntario”.

La duplicidad de competencias. Se dice que existen competencias impropias cuando una competencia se solapa con otra competencia de otra Administración distinta. Hay duplicidad –en sentido estricto- cuando dos Administraciones llevan a cabo actividades idénticas. No habrá, por el contrario, cuando ejerzan una misma función sobre materias diferentes, o cuando intervengan en una misma materia pero con distinta función, o cuando ambas compartan la misma función pero haya un reparto de competencias de manera que ninguna de las dos administraciones tenga el control exclusivo de aquella. Existe necesidad de eliminar la duplicidad de las competencias, pero esto será objeto de estudio unas páginas más adelante.

Por último, una de las acepciones más habituales para hablar de competencias impropias son las denominadas competencias de sustitución. Se quiere decir con esta expresión que ante la inactividad y pasividad de una Administración Pública a la hora de ejercer una competencia que tiene atribuida, es el ente local quién ejerce dicha competencia “sustituyendo” a la Administración inactiva. No obstante, será conveniente saber si el ente local tiene competencia para realizar según que actuaciones o no.

En definitiva, ¿qué es una competencia impropia? En primer lugar, las competencias impropias son aquellas que estando atribuidas a la Administración autonómica o estatal, en algunos casos son asumidas o complementadas por los Ayuntamientos atendiendo a situaciones de especial necesidad por ser la administración más próxima al ciudadano. En este caso, es el artículo 25 de la Constitución el que recoge las competencias específicas de los Municipios, señalando que los mismos, para

la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, pueden promover toda clase de actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de los vecinos.

El problema que encuentro a este tipo de competencias es que son muchos los años durante los que la Administración es permisiva y por lo tanto, lo que ahora no se puede pretender es que municipios que estén acostumbrados a prestar determinados servicios dejen de hacerlo.

Uno de los puntos más sustantivos de la reforma local es la supresión, como indico en posteriores epígrafes, del artículo 28 de la LRBRL referente a las “actividades complementarias”. En dicho precepto se recogen ámbitos materiales de tanta trascendencia como son la educación, cultura, promoción de la mujer, vivienda, sanidad y medio ambiente, así como se da cobertura al ejercicio de otras actividades (aunque no se recojan en el listado) tales como la promoción económica.

No obstante, la prohibición de ejercer ‘competencias impropias’ se flexibiliza mediante la nueva redacción que le da al apartado 3 del artículo 7 de la ley, cuando se prevé que **excepcionalmente**, las entidades locales podrán “ejercer competencias no previstas en la ley”, concurriendo en aquellos casos dos requisitos: que las competencias propias de los municipios estén garantizadas y que se cumplan con los requerimientos establecidos por la legislación de estabilidad presupuestaria.

Todo ello significa que, los ayuntamientos solo podrán ejercer las competencias impropias y por tanto mantener su cartera de servicios, esto es, mantener aquellas prestaciones a las que tenían acostumbrados a los vecinos de su municipio, si cumplen las exigencias previstas en materia de déficit público, deuda pública y techo de gasto en la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria.

La supresión del ya nombrado artículo 28 LRBRL no es si no una transformación de las denominadas “actividades complementarias” en competencias impropias –las competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación-.

III. LA REFORMA LOCAL

3. LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

3.1 ¿Por qué una reforma ahora?

Cuando en 1985 entró en vigor la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local (en adelante, LRRL) los Ayuntamientos decidieron manifestarse y mostraron su descontento, de dos formas, ante el Estado. La descentralización de competencias y servicios de un lado, y financiación local, de otro.

Con la primera reivindicación, me remonto a 1999, año que supuso la segunda reforma del régimen local. El Estado descentralizó todas las materias posibles –y más- a favor de las Comunidades Autónomas, pero llegó un momento en que no se disponía de más materias con las que hacer lo mismo, por esta razón, se atribuyó a las Comunidades Autónomas determinar las competencias propias de los Entes Locales. Esto supuso que los ayuntamientos asumieran responsabilidades y exhibieran su autonomía local. No obstante, esto último es algo que no se reconoce en la práctica, pues poca ‘gente’ sabe – y generalizo, por qué no- que, por ejemplo, los encargados de pagar el mantenimiento de los colegios públicos (luz, calefacción, limpieza, vigilancia, cristales rotos...) son los Ayuntamientos. Y esto, ¿se debe tener como una competencia –sea propia, impropia o delegada- de los Ayuntamientos o como una carga de la que ni el Estado ni las Comunidades Autónomas quieren asumir?

Está bien que las Comunidades Autónomas, no pudiéndolo hacer el Estado, atribuyeran, cedieran, delegaran a los Ayuntamientos competencias en determinadas materias, pero ello no ha conseguido que se garantice que dichas competencias son propias de los entes locales. Esto puede significarse que las Comunidades Autónomas prefirieron desentenderse.

La financiación local la sitúo como segunda reivindicación, y podría seguir siéndolo porque es un hecho que no se ha abordado nunca, ni siquiera en esta última reforma de 2013. Los Ayuntamientos han estado asumiendo una responsabilidad

subsidiaria, secundaria, pues para eso ya estaban las Comunidades Autónomas ¿no?, de ahí que se ponga en duda la tan aclamada ‘autonomía local’ de los mismos.

A nivel local, nunca se ha propuesto realizar un análisis para determinar qué competencias merecen ser ejercidas y cómo, y ello ha provocado un desequilibrio y una descoordinación competencial. Pero, ocurre que, de pronto, llega la Unión Europea y decide imponer una reforma del artículo 135 de nuestra Constitución Española, teniendo por objeto la limitación del gasto público. Limitar el gasto público obligando a las Administraciones a alcanzar un equilibrio presupuestario. Equilibrio presupuestario y sostenibilidad en la financiación como principios rectores y como requisito para el crecimiento y el ahorro del gasto público.

No obstante, al haber sido una reforma impuesta desde fuera, ha supuesto varios desencuentros entre el Estado español y la Unión Europea. La conclusión –al menos, una de ellas- ha sido esta tercera reforma local con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (en adelante, LRSAL). Con esta reforma se pretende, entre otras cosas, posibilitar a los Entes Locales contar con recursos suficientes para cumplir las funciones que les han sido encomendadas y para ello se interrelacionan el principio de estabilidad presupuestaria y el de garantía de sostenibilidad financiera.

Si el legislador de 2013 quería, por una parte, clarificar las competencias locales, lo que ha hecho ha sido todo lo contrario. En definitiva, el Estado –reconocido esto por la doctrina del TC en la STC 214/1989- garantiza las competencias que resaltan la autonomía local de los municipios teniendo presente su capacidad financiera. Esto no impide que se asignen otras por el legislador autonómico siempre que no supongan atribución simultánea y vengán acompañadas de los correspondientes recursos financieros, ni tampoco impide que se puedan invocar otras competencias distintas de las propias, siempre y cuando no incurran en duplicidad con otras Administraciones y no se produzca un desequilibrio presupuestario.

3.2 Tramitación parlamentaria

En julio de 2012 el Gobierno presentó el primer –el primero de muchos- Anteproyecto de una Ley que se encarga de redefinir las competencias municipales, teniendo como principal objetivo la racionalización y sostenibilidad de la gestión local.

Un año más tarde llegaría al Congreso de los Diputados. En todo este entramado es conveniente destacar a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, adelante), pues ha sido esta entidad la que ha mantenido una constante negociación con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la que ha mostrado su lado más defensor con respecto a las Entidades Locales.

Tras un año y medio de negociaciones se logra aprobar el Proyecto de Ley. Todo comienza cuando a mediados de julio de 2013, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, presenta un primer informe sobre el Anteproyecto, tras el cual se inicia un período de consultas. La Federación Española de Municipios y Provincias –en adelante, FEMP- comienza a estudiar el texto.

Meses más tarde, el 15 de febrero de 2013, el Ministerio presenta al Consejo de Ministros un nuevo informe sobre el Anteproyecto y comienza un nuevo período de audiencia. El texto es remitido a las CCAA y Ciudades de Ceuta y Melilla, la FEMP, la Comisión Nacional de la Competencia, organizaciones sindicales y COSITAL. En junio, el Ministerio recibe el dictamen del Consejo de Estado, lo cual permite que un mes más tarde, el 26 de julio de 2013, el Consejo de Ministros aprueba el Proyecto de Ley.

Aprobado dicho Proyecto, el 24 de septiembre de ese mismo año, se dio por finalizado el período para la presentación de enmiendas al texto.

Una vez se aprobó el Proyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local por el Consejo de Ministros, el 26 de julio, IÑIGO DE LA SERNA –Presidente de la FEMP- valoró positivamente el contenido general de la reforma e indicó que “nunca se había dado un salto como el que se produce con Esta Ley ni se había hecho un esfuerzo tan grande para eliminar las competencias impropias”.

Lo que se pretende –o al menos pretendía- con esta Ley es **clarificar y simplificar** las **competencias de los Entes locales**, tanto en los tres ámbitos de competencias impropias, objeto de debate a lo largo del proceso negociador de esta ley - educación, servicios sociales y sanidad-, como en lo que respecta al desempeño de las competencias correspondientes a otra Administración.

El Proyecto de Ley define con precisión las competencias municipales y diferencia las estatales de las autonómicas. En dicho Proyecto se enumera un listado de materias consideradas como competencias propias de los Ayuntamientos. El objetivo de este Proyecto es saber que las Administraciones, no solo las Locales, sepan qué responsabilidades deben asumir para así acabar con las duplicidades y que suponen un lastre para la eficiencia y competitividad del país.

El Texto del Proyecto de Ley que el Gobierno envió a las Cortes Generales incluía importantes cambios de la normativa básica, esto es, la LRBRL. Cambios que delimitan las competencias y los servicios prestados por las Entidades locales. La Constitución española y los Estatutos de Autonomía hacen imposible a día de hoy, que servicios prestados por las Entidades Locales puedan pasar a ser competencia local.

En materia competencial, se establecieron cambios importantes en lo relativo a competencias no municipales pero que son ejercidas por Entes locales, como es el caso de servicios relacionados con sanidad, servicios sociales y educación; y en lo relativo a la delegación de las competencias y su financiación.

El punto de partida de la reforma local, son las múltiples reivindicaciones por parte de los Municipios a consecuencia de una financiación insuficiente de los servicios prestados por las Entidades Locales; la inadecuación entre los recursos de los que disponen los municipios y los gastos derivados de la prestación de los servicios, pues al fin y al cabo son competencias que no les corresponden pero de las cuales tienen que asumir los gastos.

Lo que quiere conseguir el Gobierno con la reforma del articulado de la LRBRL, es dar respuesta a algo que lleva demandándose desde hace mucho tiempo por el movimiento municipalista: “adecuación entre las competencias y la financiación de las Entidades Locales”. Lo explico ahora de forma más detallada, es decir, **¿qué propone esta modificación de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del Régimen Local?**

Lo primordial –y lo que realmente interesa por ser objeto de estudio- es que haya una delimitación competencial de los municipios y esto se consigue, según el Grupo de

Colaboración Interadministrativa del Instituto Nacional de Administración Pública ⁵ de la siguiente manera:

- en primer lugar, hay que distinguir entre **servicios obligatorios de los municipios**, esto es, los atribuidos a una Administración por la normativa básica vigente y por ley sectorial, en definitiva los artículos 25.2 y 26 LRBRL, y los **facultativos**. Que sean facultativos significa que estos servicios solo podrán prestarse, de manera excepcional y cuando las competencias propias estén garantizadas y financiadas.
- en segundo lugar, sustituir el listado de materias de competencia municipal del artículo 25.2 de la LRBRL por el que propone la FEMP.
- lo siguiente es establecer la obligación de que las leyes sectoriales que atribuyen competencias a los municipios las determinen con precisión.
- En cuarto lugar, se quiere suprimir el artículo 28 LRBRL que habilita a los municipios a realizar actividades complementarias. Si esto se permitiera, entraría en contradicción con la anterior propuesta.
- Por último, derogar la Disposición Transitoria Segunda de la LRBRL, pues contribuye a la indefinición o confusión de las competencias municipales.

Los objetivos básicos de la reforma son:

- Clarificación de las competencias municipales y con ello evitar duplicidades, cumpliéndose a su vez, el principio “una Administración, una competencia”.
- Racionalización de la estructura organizativa de la Administración local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

⁵ Propuesta de modificación del articulado de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local (LRBRL) en relación con las competencias de las entidades locales. Grupo de Colaboración interadministrativa del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Mayo de 2012. (www.estudiconsultoria.com/documentos/PROPUESTA_REFORMA_LEY_COMPETENCIAS_MUNICIPALES.pdf)

- Garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso.
- Favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

Voy a centrarme en el primero de ellos, pues es el relativo al ámbito competencial. El modelo competencial que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dio lugar a múltiples equívocos y disfuncionalidades, lo que se puede denominar “anomalías competenciales”. Por ejemplo: dos Administraciones Públicas prestando el mismo servicio, Ayuntamientos prestando servicios sin ningún título competencial y dando lugar, por tanto, al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas etc. Todo ello ocasionaba –u ocasiona- desconcierto en los ciudadanos, pues desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.

El Estado, el Gobierno de España, se ampara en esta reforma local para que se defina con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas y para 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.

3.5 Objetivos que marca la nueva Ley

Anteriormente, he señalado que la LRSAL persigue cuatro objetivos BÁSICOS tal y como se extrae del Boletín Oficial del Estado de Lunes 30 de diciembre de 2013: “clarificar las competencias para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local, garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y por último, favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas”.

Que el sistema competencial de los Municipios (Ayuntamientos) sea un sistema prolijo hace que, se ponga en duda la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio, y se confunda con los ámbitos competenciales de otras Administraciones Públicas. Todo ello invita a que los ciudadanos caigan en un desconcierto total.

Desconcierto a la hora de no saber qué Administración es la que se encarga de la prestación de los servicios públicos.

Es conveniente saber que esta reforma local se encuentra íntimamente ligada al ámbito económico, financiero y presupuestario, esto es: haciendas locales. Por lo que, la Administración Local tendrá que garantizar también la sostenibilidad financiera.

Se ha venido repitiendo a lo largo del tiempo la necesidad de reformar el modelo, es más, llegó incluso a elaborarse en el año 2006 un Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y de la Administración Local. Fue abandonado poco después y con un perfil radicalmente distinto a la reforma parcial de la LRBRL que se acomete en 2013 a través de la LRSAL⁶.

Cuando he procedido a la enumeración de los cuatro objetivos básicos que tiene esta reforma, todos ellos se resumen en un triple aspecto: competencial, organización y estructuras locales y favorecimiento de la iniciativa económica privada, “liberalizando espacios que venían siendo ocupados por las Administraciones Locales.”⁷

España, es un Estado descentralizado compuesto de 17 Comunidades Autónomas. Los artículos 148 y 149 de la Constitución Española enumeran una lista de materias que son competencia exclusiva de Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA), competencia exclusiva del Estado, o bien se trata de competencias compartidas. A nivel local ocurre lo mismo, es decir, no se puede negar el “carácter bifronte” de nuestro régimen local español, de manera que ni el Estado ni las CCAA pueden quedar expulsadas de su regulación, correspondiendo al Estado la fijación de unas condiciones básicas que no podría implicar el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales. No obstante, ello no ha quedado exento de problemas pues la tal y como afirma MUÑOZ MACHADO, S. en el *Informe sobre España, Repensar el Estado o destruirlo*⁸, que las Comunidades Autónomas inserten en

⁶ Vid. ORTEGA MONTOSO R., Secretario de Administración Local, Revista Digital (apuntespublico), artículo doctrinal “La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, o la Alargada Sombra de la Estabilidad Presupuestaria y su Proyección Local.

⁷ LOZANO CUTANDA, B., comenta el Proyecto de Ley en “Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: análisis de las principales reformas” y señala que la reforma local incide, principalmente, en tres ámbitos interrelacionados, como son el competencial, el organizativo y el del control financiera y presupuestario por el Estado de la actividad municipal, siendo en estos dos últimos aspectos donde la reforma actúa con mayor contundencia a su juicio. Diario La Ley, nº 8155.

⁸ MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Informe sobre España, Repensar el Estado o destruirlo”, Crítica, 2012, pp.180-181.

sus normas estatutarias cuestiones tan importantes como la organización y competencia de los entes locales, ha provocado –claro está- una mayor dificultad a la hora de definir la normativa del régimen local y esto es algo que ha acrecentado sin duda la reforma.

Uno de los ejes fundamentales de la reforma local es el **COMPETENCIAL**. La reforma de los artículos 2.1, 7, 10, 25, 26, 27, 36, 57, 109, el nuevo artículo 57.bis y la supresión del artículo 28 de la LRBRL, representan el núcleo de la modificación del primer objetivo de la nueva ley, esto es, “clarificación de las competencias municipales”. Esta clarificación está dirigida a eliminar duplicidades con las competencias de otros niveles de Gobierno y materializar el principio “una Administración, una competencia”.

El actual artículo 7 de la LRSAL lleva a cabo la clasificación de las competencias y señala que son competencias de las Entidades Locales: propias, delegadas o distintas de las propias y atribuidas por delegación. Pero antes, en la clasificación de las competencias municipales se venía distinguiendo entre competencias propias y competencias delegadas o atribuidas por delegación. Incluyéndose, el artículo 28 sobre las denominadas competencias complementarias –al fin y al cabo “impropias”-. Precepto que se ha visto derogado con la implantación de la nueva Ley, no obstante su esquema se mantiene aunque esté más limitado, pues lo que se ha hecho ha sido transformar las competencias complementarias en las llamadas “distintas de las propias y atribuidas por delegación”.

En este apartado, voy a exponer unas cuantas reflexiones sobre los tres tipos de competencias.

A) Competencias propias

Estas competencias vienen definidas en el artículo 25 de la ley. No obstante, en su primer apartado, la cláusula que aludía a la posibilidad de promover “*toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”, se circunscribe ahora a los términos previstos en este artículo, es decir, estrictamente los previstos en este artículo.

Por una parte, el apartado 2 reordena y reduce las materias en las que la ley estatal y la autonómica podrán atribuir concretas competencias a los municipios. En dicho apartado, se suprimen las competencias locales en materia de enseñanza (apartado

n), así como las relativas a la sanidad. No obstante, ello no significa que las entidades locales no puedan colaborar con las administraciones autonómicas mediante delegación (o convenio, o acuerdos interadministrativos), ajustándose ambas administraciones a los términos financieros acordados. Ejemplo de ello es, entre otros, la supresión de las competencias en materia de salud, se sustituye por la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

Por otra parte, no se recogen entre estas materias como competencias propias de los municipios: mataderos, defensa de usuarios y consumidores y la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

La ley atribuye expresamente competencias sobre estas materias, pero además es necesario, el acompañamiento de una memoria económica que refleje el impacto 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. Además, las leyes sectoriales, estatales y autonómicas deberán garantizar que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración.

Todo esto es reflejo de la relación directa que existe entre la atribución de competencias a los municipios y la necesidad de que dicha atribución vaya acompañada de una memoria económica de los servicios que se atribuyen a los municipios. Y todo para garantizar la estabilidad y sostenibilidad financiera, que no dejan de ser principios inspiradores de esta reforma local de 2013.

B) Competencias delegadas

Se regulan en el artículo 27 y presentan algunas novedades. Antes los órganos delegantes de competencias eran los tres, Estado, Comunidades Autónomas y Entes Locales. Ahora se limita al Estado y a las Comunidades Autónomas. Por su parte, el apartado 3 introduce un listado de materias susceptibles de ser delegadas, orientado a evitar duplicidades y mejorar la transparencia de los servicios públicos y contribuir a los procesos de racionalización administrativa.

Las competencias delegadas están relacionadas con la previsión del nuevo artículo 57.bis, que obliga a incluir una cláusula de garantía de pago en el ejercicio de

competencias delegadas de las Comunidades Autónomas con las entidades locales, formalizando dicha cláusula en los convenios que se suscriban con tal fin. Es decir, se trata de una autorización al Estado para aplicar retenciones en las transferencias que le correspondan a la Comunidad Autónoma. En definitiva, este nuevo precepto incluye una garantía adicional en la financiación de delegación de competencias y una suscripción de convenios de colaboración,

C) Competencias impropias

Y, en último lugar, están las competencias “impropias” o “distintas de las propias y atribuidas por delegación”. Me detendré en todo aquello que engloba a las competencias impropias, pues así es de lo que trata este trabajo.

Están definidas de modo residual en el nuevo apartado 4, del artículo 7 de la LRBRL.⁹ Dice lo siguiente: *“las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando 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 no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.”*

En primer lugar, las denominadas “competencias impropias” no son otra cosa que las competencias complementarias reguladas en el ya derogado artículo 28 de la LRBRL así como las asumidas por la hasta entonces también vigente habilitación general del artículo 25.1. Entonces, el artículo 7.4 admite que las entidades locales van a poder ejercer competencias que a primera vista pueden parecer “vedadas” para los Municipios, lo que significa que se condiciona la posibilidad de su ejercicio fuertemente, ya que se exige que en ningún caso se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. Por eso se prevé en el citado

⁹ Apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985, Reguladora de Bases del Régimen Local, introducido por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

precepto, la necesidad de presentar dos informes vinculantes – de dos Administraciones distintas, siendo una de ellas competente por razón de la materia y la otra competente de la tutela financiera sobre la sostenibilidad de las nuevas competencias- para indicar que no existen duplicidades ni riesgo de poner en peligro la sostenibilidad financiera.

De acuerdo con este precepto, a partir del día de entrada en vigor de la LRSAL (31 de diciembre de 2013), únicamente se podrán ejercer competencias distintas de las propias o delegadas cuando reúnan las dos exigencias que el mismo determina.

En palabras del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, el apartado 4 del artículo 7 expresa que podrán ejercerse competencias impropias cuando se cumplan dos tipos de requisitos, unos materiales y otros procedimentales¹⁰. A continuación, los voy a exponer brevemente:

- Los requisitos materiales son,
 - la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal. Es decir, no se deberá poner en riesgo tal entidad y para ello habrá que cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
 - prohibición de la ejecución simultánea del mismo servicio público.
- Los requisitos procedimentales:
 - Informe necesario, vinculante y previo de la Administración competente por razón de la materia. Con este informe se afirmará que no existen duplicidades y que una determinada Administración Local está “preparada” para ejercer cualquiera de las competencias que se le atribuyan.
 - Informe necesario, vinculante y previo de la Administración, que se encarga de la tutela financiera. El órgano emisor de este informe dependerá de la Comunidad Autónoma en la que

¹⁰Nota Explicativa, Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. www.minhap.gob.es/Documentación/Publico/PortalVarios/Gestión/NotaExplicativa

estemos, pues en el caso de Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana corresponderá a la Consejería competente. En el resto de Comunidades, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

La clarificación de las competencias de las Entidades Locales es pues el mayor objetivo que persigue esta nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Pero... ¿es posible que el legislador consiga todos los objetivos propuestos? ¿de qué manera?

3.6. Ley 27/2013, de 27 de diciembre: ¿realidad o ficción?

Desde su entrada en vigor, la LRSAL no ha dejado indiferente a nadie. Y no ha sido precisamente porque pueda alardear de su articulado normativo, sino más bien, por todo lo contrario. Cursos, jornadas, preguntas, consultas, decretos leyes, informes, artículos, libros, guías prácticas... En definitiva una ley que presenta muchas preguntas y pocas –o ninguna- respuestas.

Las primeras cuestiones que trajo consigo la entrada en vigor de la nueva ley eran muy teóricas, pues todas rondaban en torno a lo mismo, básicamente qué decía y en qué consistía. Sin embargo, a medida que pasan los meses, las preguntas empiezan a ser más pragmáticas, y lo que se quiere saber es su aplicación práctica.

VÍCTOR ALMONACID LAMELAS, tal y como expresa en un artículo de opinión que escribió en abril de 2014, acudió al ‘foro abierto’, una especie de debate en el que se recogieron los principales puntos que engloban a la LRSAL y a su tan temida aplicación¹¹.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad es una ley económica, propuesta y creada en un contexto de profunda crisis que atravesaba -y sigue atravesando- España. En lo que respecta al ámbito jurídico, podríamos decir que esta Ley tiene su hito

¹¹ ALMONACID LAMELAS, Víctor, “Balance de los primeros meses tras la LRSAL” en www.nosoloaytos.es.

fundamental en el artículo 135 CE “*sostenibilidad financiera y equilibrio económico y presupuestario*”. Este precepto como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas.

Su lema es “una Administración, una competencia” pero parece ser que no tiene un encaje definido...¿es que acaso no puede haber competencias que sean compartidas? El sistema competencial que rige en esta nueva Ley, sigue siendo el mismo, es decir, las competencias locales vienen establecidas por una legislación sectorial, que en su mayoría es autonómica; por tanto, si se quisiera cambiar algo, se hubieran movido los hilos de otra manera...se podría haber impulsado, por ejemplo, una reforma constitucional del artículo 149 de nuestra Carta Magna. Algo que no ha ocurrido.

Se ha establecido una nueva clasificación de las competencias y ahora no solo es un reparto entre competencias propias y delegadas, sino que a ellas se unen las llamadas competencias impropias. Las CCAA van a recibir por tanto, una serie de competencias - antes municipales- que en la práctica no se van a ejecutar. Además, la aplicación del artículo 7.4 prevé prácticas burocráticas, nos referimos a los informes ‘preceptivos y vinculantes’. Se trata de trámites administrativos para expresar que todo sigue como está.

ALMONACID, expresa su descontento mostrando una actitud ‘rebelde’ acerca de la nueva Ley. Dice que aunque esta Ley, que al fin y al cabo está elaborada por un catedrático de Derecho administrativo, un asesor económico del Ministerio de Hacienda Pública y Administraciones Públicas y un Letrado del Estado, sea una Ley hecha, no significa que su aplicación vaya a ser fácil. Ni mucho menos que sea clara y transparente. Menos todavía si ha sido elaborada por ‘interesados en el expediente’ pues no saben lo que ‘se cuece día a día en los Ayuntamientos’.

Una Ley que tiene una difícil interpretación, pues sus autores no han sabido hacerla, es evidente que su explicación no será tarea fácil. Se pone en duda que los expertos en la materia sepan todavía en qué supuestos estamos ante una competencia impropia, qué es lo que las diferencia de las delegadas y un largo etcétera por delante.

Por otro lado, resalto también que pese a que la Ley de Racionalización y Sostenibilidad es una ley local (municipios/diputaciones/provincias) afecta mucho a las Comunidades Autónomas. Y es aquí donde entra en juego la transitoriedad de la Ley.

Con la transitoriedad de la Ley, ¿a qué me refiero? Cuando llegan de repente muchas novedades por parte de una Ley que es reciente, no tiene mucho sentido pretender que las mismas sean aplicables de forma rápida y de la noche a la mañana. Sobre todo –en materia que nos atañe- en el caso competencial. Así pues, aunque esta Ley entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, 31 de diciembre de 2013, en sus disposiciones adicionales y transitorias se establecen otros plazos de entrada en vigor que afectan al régimen competencial. A saber¹²:

Del 28 de febrero de 2014 al 1 de diciembre de 2016 (varios plazos) -entes dependientes que desarrollen actividades económicas o presten determinados servicios públicos-

- “Aquellas entidades que a la entrada en vigor de la presente Ley desarrollen actividades económicas, estén adscritas a efectos del Sistema Europeo de Cuentas a cualesquiera de las Entidades Locales del artículo 3.1 de la LRSAL o de sus organismos autónomos, y se encuentren en desequilibrio financiero, dispondrán del plazo de **dos meses desde la entrada en vigor de la Ley** para aprobar, previo informe del órgano interventor de la Entidad Local, un plan de corrección de dicho desequilibrio. A estos efectos, y como parte del mencionado plan de corrección, la Entidad Local de la que dependa podrá realizar aportaciones patrimoniales o suscribir ampliaciones de capital de sus entidades solo si, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, esa Entidad Local hubiere cumplido con los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y su período medio de pago a proveedores no supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.
- Si esta corrección no se cumpliera a **31 diciembre de 2014**, la Entidad Local en el plazo máximo de los seis meses siguientes a contar desde la aprobación de las cuentas anuales o de la liquidación del presupuesto del ejercicio 2014 de la entidad, según proceda, disolverá cada una de las entidades que continúe en situación de desequilibrio. De no hacerlo, dichas entidades quedarán automáticamente disueltas el **1 de diciembre de 2015**.
- Los plazos citados en el párrafo anterior se ampliarán hasta el **31 de diciembre de 2015** y el **1 de diciembre de 2016**, respectivamente, cuando las entidades en

¹² ALMONACID LAMELAS, Víctor, “Balance de los primeros meses tras la LRSAL” en www.nosoloaytos.es.

desequilibrio estén prestando alguno de los siguientes servicios esenciales: abastecimiento domiciliario y depuración de aguas, recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos, y transporte público de viajeros. (nueva D.A.9ª.2 LBRL)

30 de junio de 2014 (inspección sanitaria). En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas prestarán los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran prestando los municipios” (D.Tª3ª LRSAL).

1 de noviembre de 2014 (y de cada año) –coste efectivo de los servicios-. Todas las Entidades Locales calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior (nuevo art. 116 ter LBRL).

31 de diciembre de 2014 (adaptación de convenios). Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de éstas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los artículos 25 y LBRL, deberán adaptarse a lo previsto en la LRSAL a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto (D.A.9ª.1 LRSAL).

31 de diciembre de 2015 (servicios sociales). “Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, 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” (D.Tª2ª LRSAL).

31 de diciembre de 2016 (centros asociados de la UNED). La adaptación a las previsiones de la LRSAL de los instrumentos de cooperación suscritos por las Entidades Locales para el funcionamiento de Centros Asociados de la Universidad Nacional de

Educación a Distancia deberá realizarse en el plazo de tres años desde su entrada en vigor. Durante el plazo de adaptación de los instrumentos de cooperación, la financiación de las Administraciones locales a los centros asociados no se extenderá a los servicios académicos que se presten a los alumnos matriculados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley (D.A.9ª.2 LRSAL)

31 de diciembre de 2018 (salud). En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. A estos efectos la Comunidad Autónoma, elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios (D.Tª1ª LRSAL). Cada año que transcurra, dentro del período de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previsto en esta disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora.

Hay una diferencia de trato entre las materias de educación, salud y servicios sociales. Para los dos últimos supuestos, la LRSAL nada dice que tenga que ser un nuevo sistema de financiación, mientras que para el de educación habla en clave de futuro. Es decir, en el caso de la educación, su traspaso a las Comunidades Autónomas se prevé hasta el momento en que se fijen las normas correspondientes en un futuro sistema de financiación autonómico y local. Por su parte, los casos de salud y servicios sociales deben regirse por el sistema que esté vigente en cada momento de financiación autonómica y de haciendas locales.

ALEJANDRO DE DIEGO GÓMEZ ¹³, manifiesta que a la vista de las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas, que entre otras cosas deberían adaptarse a esta Ley por mandato de la Disposición Transitoria Segunda, se van a encontrar distintas regulaciones según los territorios: en unos con la normativa anterior sin adecuar, en otros con la convivencia de normativas autonómicas en aparente

contradicción con la LRBRL, y esto va a suponer un auténtico problema, sobre todo para aquellos que tengan que aplicarlas. No obstante, pese a todo ello, es el Tribunal Constitucional el único órgano competente para la interpretación sobre la constitucionalidad de las normas y por lo tanto, en el supuesto de presentación de recursos ante el mismo, será quien tenga la última palabra y a ella habrá que esperar para despejar definitivamente todas las dudas que se nos plantean al respecto.

¹³ DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS: ANTES Y DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.

4.1 LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LRSAL.

Con la nueva ley que ha entrado en vigor, se puede tener una idea de cuál es el régimen jurídico de las llamadas competencias impropias. No obstante, este tipo de competencias no han estado exentas de problemas (interpretativos, conceptuales...) durante toda su tramitación y actualmente, lo siguen sin estar.

La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la que ha venido hablando líneas más atrás es una ley compleja, pero resulta más todavía –si cabe– para las nuevas competencias, esto es, las competencias impropias. Pues aunque las mismas sean una transcripción del ya derogado artículo 28 LRBRL, se trata al fin y al cabo de *nuevas competencias*.

Tal y como expresó, en marzo de 2014, RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO, en el Diario de Derecho Municipal¹⁴: “el problema arranca, en todo caso, de la supresión o derogación implícita del artículo 28 LRBRL de 1985. Por parte del legislador se ha partido del equívoco de que las entidades locales (mejor dicho, los municipios) ejercían un cúmulo de competencias impropias cuando ello realmente no era cierto. Pues en efecto, se ha confundido interesadamente la noción “competencia impropia” con actividades complementarias”, cuando estas últimas sí que estaban recogidas expresamente en el artículo 28 LRBRL y, por consiguiente, disponían de un título jurídico para su ejercicio. Además, esas actividades no eran “duplicadas”, pues la LRBRL habilitaba a los ayuntamientos para que desplegaran una serie de actividades complementarias sobre políticas públicas que podían ejercer otras Administraciones Públicas y que, por los motivos que fueran, no alcanzaban o no tenían la intensidad suficiente para dar las prestaciones necesarias a sus ciudadanos”.

competencias impropias”, La Administración al día, 2014.

Comenzando con esta pequeña introducción, me planteo las siguientes preguntas, ¿qué diferencia existe entre ‘competencias impropias’ y ‘competencias distintas de las propias’? ¿Existe alguna conexión entre competencias impropias y actividades complementarias? y ¿qué ocurre con las duplicidades y las actividades complementarias?

Llamar unas veces “competencias impropias” y otras tantas “distintas de las propias”, es algo para lo que el legislador no ha encontrado solución, pues ha sustituido los nombres intentando paliar un problema semántico, cuando de lo que realmente se trataba era de una problema de disfuncionalidad competencial, es decir, una ‘anomalía competencial’.

Por otro lado, duplicidad no tiene que ver con actividad complementaria, pues estas últimas estaban atribuidas expresamente por Ley a Administraciones Locales y consistían en añadir algo a lo que previamente ejerce otra Administración.

Estas precisiones son importantes, porque al principio de todo el Trabajo intentaba delimitar conceptualmente qué eran las llamadas ‘competencias impropias’, pero son necesarios los matices y las precisiones para poder llevar a cabo dicha delimitación y saber el alcance del apartado 4 del artículo 7 LRSAL.

Los Ayuntamientos, pues parece ser que todos los problemas y disfuncionalidades en torno a las competencias impropias, solo se producen en este tipo de entidades, prestan servicios de forma duplicada ya que no disponen de un título competencial que les habilite y no cuentan con recursos adecuados para ello. Pero se sigue sin definir legalmente ni precisar cuál es el alcance de las ‘duplicidades’.

Como no existe una definición normativa sobre lo que es ‘duplicidad’, la confusión será distinta dependiendo del tipo de Administración que se trate e, incluso, dentro de los diferentes departamentos de esa misma Administración.

El apartado 4 del artículo 7 de la nueva Ley, recoge el régimen jurídico de las competencias impropias y que una actividad, prestación o servicio esté encuadrada

¹⁴ JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, en Diario Del Derecho Municipal, Iustel, Estudios y Comentarios, »Competencias “municipales distintas de las propias”: algunas Pautas Interpretativas ante un problema

como competencia distinta de las propias tiene varias consecuencias. Es por ello importante calificar si una actividad es competencia propia o impropia, por ejemplo, a efectos de las medidas que se deben recoger en un plan económico financiero municipal (artículo 116 bis, 2, LRBRL). Estar protegido por el régimen de las competencias propias es algo importante para aquellas actividades, servicios o prestaciones que lleven a cabo los municipios en el nuevo régimen jurídico local derivado de esta reforma.

El legislador lo que quería con esta reforma y por tanto con la introducción de este nuevo apartado 4, era clarificar las competencias –las ya existentes- y evitar duplicidades. Objetivo que a parecer de muchos expertos ha quedado en *agua de borrajas*.

Decía al principio que la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad era una ley compleja. A su complejidad se unen las diversas paradojas que presenta, como por ejemplo la que expongo en las siguientes líneas. Está claro que uno de los ejes más importantes de esta reforma y colocándose en primera posición respecto a los objetivos de la misma, es el referente al competencial. También resulta evidente que el artículo 7 establece que los Municipios (destinatarios principales de esta norma) disponen de un título jurídico habilitante para ejercer cualquier tipo de competencia o actividad al margen de las que estén reconocidas como propias o sean competencias delegadas. Sin embargo, la cláusula del artículo 25.1 es diferente –‘*en los términos previstos en este artículo*’- se suprime el artículo 28, y de forma paradójica, los municipios podrán ampliar su cartera de servicios siempre y cuando cumplan los requisitos –materiales y procedimentales- que lleven a cabo los municipios en el nuevo régimen jurídico local derivado de esta reforma.

El nuevo marco competencial permite a cualquier Ayuntamiento mantener su cartera de servicio e incluso aumentarla, cumpliendo eso sí, los requisitos mencionados. Hasta aquí parece todo correcto y muy beneficioso para los Ayuntamientos, no obstante, no acaba aquí. Es decir, un Ayuntamiento podrá aumentar su cartera de servicios, cumpliendo los requisitos exigidos –materiales y procedimentales- y además deberá financiarlo con sus propios recursos.

complejo»(RI.1124974).

Los **requisitos materiales** que se han de acreditar para que un municipio, es decir, un Ayuntamiento, pueda continuar prestando “actividades distintas de las propias”, son dos. Dos requisitos que a su vez son limitaciones:

1. el riesgo a la sostenibilidad financiera, es decir, si un Ayuntamiento decide continuar prestando actividades distintas de las propias, este mantenimiento no tiene que afectar al conjunto de la Hacienda municipal. Y el legislador dice ‘municipal’ y no ‘local’. La Nota explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas establece que para acreditar el riesgo a la sostenibilidad financiera *“debería valorarse la situación económico-presupuestaria actual y futura, sobre los datos que arrojen las magnitudes de remanente de tesorería para gastos generales, ahorro neto y límites de deuda”*.
2. Por otro lado, la **duplicidad** -entendida en el nuevo marco normativo como ‘ejecución simultánea’- no es fácil identificarla. No existe una definición de “duplicidad” con respecto a este tema de las competencias municipales, y al hablar de ejecución simultánea se está haciendo referencia a *“confluencia de dos o más administraciones públicas diferentes sobre una misma acción pública, actividad o servicio, que se proyecta además sobre el mismo territorio y sobre las mismas personas”*. Y debe recordarse que ejecución simultánea y actividad complementaria no es lo mismo.

El artículo 7.4 incide en que si se diera este supuesto de ejecución simultánea, conllevaría que otra Administración Pública que es la titular de la competencia material en sí, ya está prestando ese mismo servicio y por tanto, no existiría ningún tipo de vacío en esta materia, puesto que la continuidad en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos estaría plenamente garantizada. Entonces, pese a la derogación del artículo 28 LRRL, los Ayuntamientos podrán seguir ejerciendo con este nuevo marco normativo actividades complementarias.

ALEJANDRO DE DIEGO GÓMEZ,¹⁵ escribió un artículo de opinión y en él dedicó un apartado entero a las competencias impropias.

¹⁵ DE DIEGO GÓMEZ. Alejandro, “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad, con especial referencia a las competencias propias”, La Administración al día, 2014.

En primer lugar, se manifestó diciendo que las duplicidades en el ámbito local no existen. ‘Cualquiera que conozca la Administración Local sabe que salvo muy contadas excepciones y en determinados Municipios de cierta entidad, en todos los demás lo que no preste el Ayuntamiento no lo hace ninguna otra Administración Pública’. Y pone como ejemplo las oficinas de turismo. Una ciudad, como puede ser Zaragoza, tiene en la misma calle y a pocos metros unas de otras, una oficina de turismo autonómica, otra provincial y otra municipal. Entramos a pedir información, si vamos a la autonómica nos dará la que tiene sobre toda la región, si queremos algo más detallado sobre la ciudad (zona de ocio, restaurantes, museos, exposiciones...) nos remitirá a la municipal, pero si preguntamos por excursiones a los alrededores, nos remitirá a la oficina provincial.

Lo que quiere expresar con este ejemplo es que, si bien hay un mal servicio de información turística, pues en una misma calle hay varias oficinas de turismo, esto no es reflejo de que existan duplicidades. Cada oficina opera en un ámbito distinto (autonómico, municipal y provincial) y lo que dice DE DIEGO, es que en caso de que una Comunidad Autónoma aprecie la existencia de duplicidades, el servicio en cuestión que se está prestando, no puede quedarse sin un titular, porque si se aprecia dicha duplicidad es porque hay una Administración que lo está ejerciendo. Un Ayuntamiento no va a querer prestar un servicio que ya está siendo ejercido por una Comunidad Autónoma y viceversa, si un Ayuntamiento puede financiarse él mismo para poder prestar un determinado servicio, la Comunidad Autónoma no lo va a desaprovechar pues de esta manera se evita tener que asumir ella el coste.

En segundo lugar, habló del otro requisito material, esto es, el referente a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Un Ayuntamiento que presta un servicio y que a *priori* mantiene un equilibrio económico, no tiene inconveniente para seguir prestándolo. Cada Ayuntamiento prestará los servicios que pueda pagar y dejará de prestar los que no pueda asumir.

En esto último, DE DIEGO hace una especie de clasificación de los Ayuntamientos que hay en España¹⁶ que expongo –de forma resumida–:

¹⁶DE DIEGO GÓMEZ. Alejandro, “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad, con especial referencia a las competencias propias”, La Administración al día, 2014.

- En primer lugar, los Ayuntamientos que él mismo denomina, “pasivos”. Son aquellos que hacen lo necesario y lo obligatorio y prefieren ganar dinero en vez de prestar servicios públicos, esto es, anteponen el nivel de caja a la asistencia de la comunidad vecinal. Estos serían los Ayuntamientos en situación de superávit, disponen de un buen remanente de tesorería pero un deficiente nivel de prestación de servicios a su población. La nueva ley les consolida su posición.
- En segundo lugar, los ayuntamientos en situación de déficit. Y aquí realiza una subdivisión, por una parte están los “derrochadores”, aquellos que están caracterizados por prestar servicios que son innecesarios para el propio Municipio. Por ejemplo: construcción de apartamentos de primera clase en un pueblo de 1.000 habitantes. Estos se encuentran limitados por la nueva ley, pues les resulta difícil demostrar el *equilibrio económico* y que son capaces de no poner en riesgo a la sostenibilidad financiera. Por otra parte, están a los Ayuntamientos “activos”, que en contraposición con los pasivos, son lo blanco y lo negro. ¿Por qué? La razón radica en que dan un mayor nivel de vida a sus ciudadanos de manera racionalizada y esto lo consiguen con la ayuda del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva a través de subvenciones.

Con respecto a los Ayuntamientos activos, en opinión de ALEJANDRO DE DIEGO y con el sistema que pretende la nueva Ley de Régimen Local, al no disponer éstos de los suficientes recursos están llamados al cierre definitivo o *cuasidefinitivo* de la prestación de gran parte de sus servicios (centros de día, residencias de tercera edad, equipamientos culturales, deportivos etc.). Pero de ello no es culpable únicamente el Ayuntamiento sino, sin lugar a dudas, la Comunidad Autónoma respectiva, pues de manera irresponsable deja de conceder una ayuda que es necesaria.

Lo que intuyo de todo esto, como mera opinión personal, es que las Comunidades Autónomas han estado acostumbradas a obrar con total discrecionalidad, es decir, si un municipio necesitaba recursos económicos para una construcción o una obra, ahí estaba la Comunidad Autónoma para prestar lo que fuere necesario, pero eso sí, sin vincularse. Si desde un principio la Comunidad Autónoma, al conceder la ayuda,

quedara vinculada al ejercicio del servicio y al tiempo que durara dicha prestación, lo más seguro es que no concedería ayudas tan alegremente.

Por último, el mismo autor lo explico haciendo una comparación y, para ello, recurre a la aplicación por analogía del derecho privado. Podría decirse que los Ayuntamientos “pasivos” actúan como ‘empresas privadas’, pues como he señalado anteriormente, anteponen el nivel de caja a la asistencia a la comunidad vecinal. El objetivo es conseguir un beneficio final. Y lo mismo ocurre con las Comunidades Autónomas, éstas entran en sociedad con un Ayuntamiento para la financiación, por ejemplo, de una instalación o de un equipamiento. Ni la Comunidad Autónoma ni el Ayuntamiento pueden desentenderse de su objetivo principal que es la prestación de servicio o la realización de la actividad que tenga lugar como consecuencia de dicha inversión y todo ello, comparado con una sociedad de derecho privado, tiene sentido, pues el socio o accionista de una sociedad tampoco puede hacer lo mismo.

He estado haciendo referencia a los requisitos materiales y ahora hay que hablar de los otros requisitos, esto es, los procedimentales.

Los requisitos procedimentales se recogen en el último inciso del párrafo primero del artículo 7.4 - *“a estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera de las nuevas competencias”*- y regula el *procedimiento* que tiene que seguirse para poder ejercitar actividades distintas de las propias.

La cosa sería tal que así: si un Ayuntamiento ejerce competencias que no le han sido atribuidas, ni como propias ni como delegadas, y quiere seguir ejerciéndolas además de no poner en riesgo la sostenibilidad financiera y no incurrir en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público, es obligatorio que promueva el oportuno expediente en el que se incluirán dos informes.

Por tanto, de ese último párrafo se extrae la obligatoriedad que tiene la entidad local de solicitar informes que tienen, además, carácter vinculante. Naturaleza vinculante que puede poner en entredicho la autonomía local, aunque, visto desde esta perspectiva, toda la normativa que se regula en la nueva Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, ‘deja de un lado’ a dicha autonomía.

Los informes obligatorios que deberá promover el Municipio son dos:

1. Un informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera , en el que se ponga de manifiesto la sostenibilidad financiera del ejercicio de esas competencias por parte del Ayuntamiento y
2. Un informe de la Administración competente por razón de la materia, que normalmente suele ser la Consejería correspondiente de la Comunidad Autónoma. En dicho informe deberá señalarse la inexistencia de duplicidades entre los servicios que, en ejercicio de la competencia en cuestión, presta el Ayuntamiento y los que presta la Administración competente.

La naturaleza vinculante de estos informes deja en la cuerda floja a la autonomía local, es decir, las Administraciones emisoras de dichos informes van a poder actuar con unos amplios márgenes de discrecionalidad y esto supondría llevar a cabo decisiones diferentes. No obstante, pese a la discrecionalidad con la que pudieran actuar estas dos Administraciones, el artículo 7.4 de la Ley, a fecha de hoy, está dentro del marco de legalidad y por lo tanto es totalmente constitucional.

Por tanto, si una vez emitidos los informes, estos presentan resultados negativos (riesgo de sostenibilidad financiera y duplicidades), al ser obligatorios y vinculantes, la consecuencia de dichos resultados negativos será la imposibilidad efectiva de que un municipio o entidad local continúe ejerciendo esas actividades o servicios que fueran considerados como duplicados o insostenibles financieramente.

Pero, me surge una pregunta y es en qué casos y frente a qué tipo de actividades se debe tramitar el citado expediente o procedimiento de solicitud de los citados informes ante la administración que sea titular de la competencia y ante aquella otra Administración que ejerza la tutela financiera.

La cuestión es, que si este nuevo apartado 4 que completa el articulado del artículo 7 hace referencia a las ‘nuevas competencias’, ¿deben los municipios solicitar siempre y en todo caso la promoción de estos informes? Y en ese caso, ¿los deberán solicitar para las nuevas competencias o para aquellas que venían ejerciendo con carácter previo?

Entra en juego el carácter retroactivo de las leyes. Según IÑIGO DE LA SERNA¹⁷, y tal y como dejó constar en la Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) “esos informes se deben solicitar también para aquellas competencias impropias sobrevenidas, esto es, lo que no sea competencia propia o delegada según los nuevos presupuestos normativos” o sea, que también pueden tenerse como ‘competencias nuevas’. Y lo mismo dice la Nota Explicativa del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas “en caso de competencias que ya se vinieran ejerciendo con relación a la solicitud de los informes preceptivos previstos, todas las competencias que, a la entrada en vigor de esta Ley, no sean propias o delegadas de acuerdo con los mecanismo de atribución de competencias señalados, deben ser objeto de valoración en los términos que señala el artículo 7.4”

Pero, ¿existe una aplicación retroactiva a situaciones preexistentes? Y ello, ¿plantea objeciones formales y materiales o estrictamente jurídicas?

En cuanto a las objeciones formales, me refiero a las fuentes del Derecho, que recuerdo son tres: la ley, la costumbre y los principios generales. La regla general - parafraseando lo establecido en el apartado 3 del artículo 2 del Código civil-, es la irretroactividad de las leyes, esto es, *las leyes no tendrán efectos retroactivos salvo que se dispusiere lo contrario*. Entonces, siguiendo en esta línea, las premisas normativas que se desprenden del artículo 7.4 sólo se aplicarán a partir de la entrada en vigor de la LRSAL, esto solo significa una cosa: que solo se aplicarán a las ‘nuevas competencias’ o dicho de otro modo, ‘competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación’.

La nueva ley entró en vigor el 31 de diciembre de 2013 y hasta ese día los Ayuntamientos disponían de un título jurídico habilitante para ejercer las competencias que les estaban atribuidas expresamente por el artículo 28 LRBRL. Pero como bien sabemos, este precepto se deroga y aquí es donde se toma consciencia de que se debe mantener el carácter irretroactivo del apartado 4 del artículo 7. Éste, solo se aplicará para las ‘nuevas competencias’, pues no se puede pretender que algo que los Ayuntamientos vienen ejerciendo legítimamente hasta la fecha de entrada en vigor de la nueva ley, se transforme de la noche al día en una actividad que está fuera del marco legal.

¹⁷ DE LA SERNA HERNÁIZ, Iñigo, “Revista de la Federación Española de Municipios y Provincias”, Carta Local, 2013, pág.14

Saber esto es determinante y por tanto no parece muy razonable solicitar tales informes en los supuestos en los que la actividad o competencia ya se venía ejerciendo y menos aún si esta tiene la consideración de actividad complementaria que no implica ejecución simultánea, como tampoco cabría iniciar ese expediente cuando se añada un programa, se incorporen personal nuevo o se renueve una concesión. Esto no son manifestaciones de ‘nuevas competencias’ sino ejercicio de la anterior.

Sí que sería más razonable y tendría mayor cabida en todo este entramado normativo que, fueran las Comunidades Autónomas las que dictaran algún tipo de instrucción con la finalidad de determinar en qué casos sería necesario iniciar este expediente y cuáles son los criterios básicos sobre los cuales se puede identificar la existencia de una ejecución simultánea del mismo servicio o una duplicidad.

Por tanto, como conclusiones de este artículo 7.4 puedo extraer lo siguiente:

Tras la entrada en vigor, el 31 de diciembre de 2013, de la LRSAL, las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y atribuidas por delegación cuando no pongan en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y cuando no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración.

Un Ayuntamiento que viniera ejerciendo con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, competencias distintas de las propias y las delegadas y deseara seguir haciéndolo, deberá promover el oportuno expediente para justificar que el ejercicio de esas competencias no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal y que no se incurre en un supuesto de ejecución simultánea.

Y finalmente, que este expediente deberá integrarse por dos informes de dos Administraciones distintas. Una será la Administración competente por razón de la materia y la otra será aquella Administración que tenga atribuida la tutela financiera.

El propio título al que dedico este apartado cuarto es indicativo del problema del que deriva una clarificación confusa de las competencias. GUILLERMO LAGO

NÚÑEZ¹⁸, ha señalado que “voces cualificadas se han pronunciado para indicar que ante la contradicción entre la LRSAL y una ley autonómica debe prevalecer la autonómica, inaplicando la LRSAL o sobre las objeciones a la aplicación retroactiva del artículo 7.4”.

El ejercicio de competencias impropias con anterioridad a la LRSAL es un tema que ya conoció el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013 sobre el anteproyecto de ley que citaba la STC 32/1981. Al igual que también se pronunció el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen 165/2014 sobre el recurso de inconstitucionalidad acordado por la Junta de Andalucía frente a la LRSAL. Concretamente, el Consejo Consultivo de Andalucía no considero inconstitucional este sistema: «el hecho de que el Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 92 establezca un listado de competencias propias para los municipios, no supone una contradicción con la redacción del nuevo 25 LRBRL ya que aquellas competencias que hayan decaído en la LRSAL pero que se reconozcan en el Estatuto Autonómico, tendrán encaje a través de los cauces competenciales del artículo 7 ya citado, es decir, vía delegación o como competencia impropia»

Con esta Ley, los Ayuntamientos van a regresar –en principio- a lo básico, pero si lo que se plantea es que las competencias locales se mantengan igual que antes de la reforma, ¿de qué sirve la aprobación de la LRSAL?

Para poder determinar el tratamiento que deben tener aquellas competencias que son ejercidas con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL, hay que saber cuándo estamos ante competencias propias, ante competencias delegadas y ante aquellas competencias que son distintas de las propias y de las atribuidas por delegación.

De nuevo, es obligatorio centrarse, en las competencias impropias. Sobre este punto y siguiendo la postura que mantiene el ya nombrado –en varias ocasiones- ALEJANDRO DE DIEGO GÓMEZ, en su artículo de opinión¹⁹, hay que diferenciar **dos posturas** totalmente distintas.

¹⁸ LAGO NÚÑEZ, Guillermo, “La Reforma Local”, en Diario La Ley, Nº 8288, La Ley, Sección Documento on-line, abril, 2014.

¹⁹ DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias impropias”, La Administración al día, 2014.

En primer lugar, todas las Comunidades Autónomas consideran que la nueva ley solo afecta a aquellas competencias que se ejerzan a partir del 31 de diciembre de 2013 por aplicación del artículo 2.3 del Código civil –lo que se dijo en anteriores páginas de los efectos retroactivos-. Las Comunidades han puesto de manifiesto su postura a través de iniciativas legislativas y de circulares. Todas, a excepción del País Vasco, tienen legislación propia en materia de régimen local y en todas ellas existen leyes sectoriales que atribuyen competencias -ejercidas con anterioridad a la entrada en vigor a los Municipios.

Pero si empiezo a sacar conclusiones, esto significa que aquellas competencias ejercidas con anterioridad a la entrada en vigor van a poder seguir ejerciéndose, si bien sobre ellas no se aplicará lo establecido por el artículo 7.4 de la Ley, pues éste último solo tiene aplicación sobre las ‘nuevas competencias’. ¿Y con esto a dónde se quiere o se pretende llegar? A ningún lado. Porque el sistema competencial choca con la justificación del articulado de la nueva Ley, pues si con ella lo que se pretende es evitar duplicidades mediante la clarificación de las competencias y que las mismas se ejerzan con un título jurídico habilitante y una financiación suficiente, no tiene mucho sentido que lo que ha llevado a esta situación siga vigente, no tiene mucho sentido que las competencias ‘impropias’ se sigan ejerciendo y se sigan prestando con una financiación insuficiente.

Algunas Comunidades como Galicia, Castilla y León, Andalucía y La Rioja, mantienen que todo aquello que se venía prestando con anterioridad a la entrada en vigor de la LRSAL puede seguir prestándose. La principal razón es evitar las ‘miles’ de solicitudes de los informes preceptivos y vinculantes, para aquellos casos en los que se sabe que los mismos van a obtener resultados favorables. Lo cual ocurrirá cuando se cumplan primero los dos requisitos materiales: ausencia de riesgo en la sostenibilidad financiera y ausencia de duplicidades. En caso contrario, es decir cuando un Ayuntamiento concreto se encuentre en desequilibrio sí que serán necesarios los informes obligatorios y vinculantes, todas las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación deberán ser examinadas y valoradas, al menos, desde un punto de vista económico, financiero y presupuestario.

Por tanto, las Comunidades Autónomas que he mencionado como excepción, no deberán someterse –al menos ahora- a lo establecido en el artículo 7.4 LRBRL cuando así lo excusen sus legislaciones autonómicas.

La segunda postura es la que aguardan aquellos autores que consideran que las competencias ejercidas con anterioridad sí están afectadas por esta nueva regulación, pese a la referencia de ‘nuevas competencias’ del artículo 7.4. Mantienen esta postura porque consideran que no solo puede estar refiriéndose dicho precepto a las nuevas competencias –las que se establezcan *ex novo*- sino también a las competencias sobrevenidas, es decir, aquellas que se venían ejerciendo y que eran atribuidas a los Municipios por el artículo 28 LRBRL y por la cláusula general del artículo 25.1, ambos eliminados. Estas competencias sobrevenidas también pueden tenerse como ‘nuevas competencias’.

4.2 LAS COMPETENCIAS IMPROPIAS DESPUÉS DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LRSAL

Con este apartado, voy a resumir de forma breve y concreta qué cambios ha ocasionado la entrada en vigor de la Ley 27/2013 sobre el ámbito competencial.

Atendiendo, por tanto, al primer objetivo de la mencionada reforma, esto es, ‘clarificación de las competencias municipales’, de lo que se trata es –como he reiterado en diversas ocasiones a lo largo del trabajo- de evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones, para así conseguir que se haga efectivo el principio rector de «una Administración, una competencia».

Se enumera, en primer lugar, un listado de materias en que los municipios han de ejercer tanto materias propias (estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación), como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias impropias 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.

Los siguientes apartados que marca esta enumeración hacen referencia a las Diputaciones Provinciales, al fomento de la fusión voluntaria de los municipios y la revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público. Igualmente de interés, pero se aleja del objetivo de este trabajo. Por tanto, los voy a obviar.

De forma esquemática y comparativa, expongo el artículo 7 regulado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local y las novedades que ha introducido la Ley 27/2013, de 27 de diciembre²⁰:

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local	Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local
<p>1. Las competencias de las entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley.</p> <p>2. Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.</p> <p>3. Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de</p>	<p>1. Las competencias de las Entidades Locales son atribuidas por delegación.</p> <p>2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y las demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.</p> <p>3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias. Las competencias delegadas se ejercen</p>

²⁰ Cuadro comparativo con las modificaciones que la presente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha realizado sobre el ámbito competencial, concretamente, competencias impropias. Documento extraído de www.espublico.es.

oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad local.

en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimiento de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

He intentado explicar que ha supuesto o más bien en qué ha consistido, la entrada en vigor de la nueva Ley para aquellas competencias que no son propias ni tampoco han sido atribuidas por delegación, esto es, las competencias impropias. Y he hecho lo mismo, con respecto al régimen jurídico de estas competencias antes de que la LRBRL fuera objeto de reforma.

Pero, ¿cómo afronta un Ayuntamiento en un espacio de tiempo limitado este ‘gran cambio’? Para ello, me he basado en la **CIRCULAR 1/2014 DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ADMINISTRACIÓN LOCAL DEL GOBIERNO DE ARAGÓN**, sobre el Régimen Jurídico Competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la LRSAL, la cual tiene por objeto establecer unos criterios interpretativos sobre los cambios que la entrada en vigor de la LRSAL ha supuesto en el régimen jurídico de las competencias de los municipios.

Esta Circular considera decisiva la Disposición Adicional Tercera de la Ley para su aplicación en Aragón, relativa a las competencias autonómicas en materia de régimen local, según la cual:

1. *“Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas*
2. (...)
3. *La aplicación de esta Ley en la Comunidad Autónoma de Aragón, se realizará teniendo en cuenta el régimen especial de organización institucional previsto en su Estatuto de Autonomía en materia de régimen local, (...)”*

Como ya he señalado anteriormente, la LRSAL instaura una tipología de competencias de las entidades locales, pero a lo que a este trabajo respecta solo haré referencia a las ‘competencias distintas de las propias o atribuidas por delegación’.

Los municipios aragoneses van a poder ejercer este tipo de competencias siempre y cuando cumplan con los requisitos exigidos, los cuales deberán comprobarse a través de dos informes previos y vinculantes. En dichos informes se señalará, respectivamente, la

inexistencia de duplicidades y la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. Cada uno de los cuales será emitido por una Administración distinta. Los mismos habrán de ser solicitados por la propia entidad local y cuando se trate de competencias o servicios que no tengan amparo directo en la normativa sectorial, estatal o autonómica, ni hayan sido atribuidas por delegación.

La Dirección General competente en materia de Administración Local y tutela financiera del Gobierno de Aragón, coordinará la actuación y gestionará la emisión del informe sobre la inexistencia de duplicidades con la Administración competente por razón de la materia, que será previo al informe sobre la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal.

El primero de los informes deberá versar, según establece el artículo 7.4, sobre la inexistencia de ejecución simultánea del mismo servicio por otra Administración pública. Aquí se debe tener en cuenta el artículo 46 de la Ley de Administración Local de Aragón según el cual: “para la satisfacción de los intereses y necesidades de los vecinos y una vez que esté garantizada la prestación de los servicios obligatorios, el municipio también podrá realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas”. Esto supone que la actuación o servicio será autorizable si se considera complementaria de la que realice otra Administración, es decir, que lo que no puede autorizarse es la realización de una misma actuación o prestación de un mismo servicio, sobre las mismas personas y el mismo territorio.

Todo ello hace referencia al grueso que dedica la citada Circular. No obstante, su estudio no es si no, una fuente más que pone de relieve lo manifiestamente contradictoria y prolija que resulta la nueva Ley. Señala, in fine, que “la actuación o servicio será autorizable si se considera complementaria de la que realice otra Administración”, esto es, actividades complementarias. Que son aquellas que están reguladas expresamente en el artículo 28 de la antigua Ley de Bases de Régimen Local, el cual ha sido suprimido. Este último párrafo que tomo como ejemplo, puede reflejar – y así lo hace- el vacío que ha dejado el legislador a la hora de proyectar esta reforma local y la falta de concreción en la delimitación de aspectos relevantes como puede ser la tipología de las competencias y sus respectivas funcionalidades, así como las diferencias entre unas y otras.

La mejora en la concreción de los criterios interpretativos de la citada Circular, la incluyo como otra *ecuación* que el legislador no ha sabido resolver. Reiterado queda que la Ley 27/2013 es una ley económica y todos sus objetivos van encaminados a un mismo fin: reducción y control del gasto local. Pero pese a ello, sigue habiendo dificultades y discrepancias en torno a esta reforma.

Me he detenido y he prestado especial atención a su primer objetivo, que era el de clarificar las competencias y eliminar la intervención municipal sobre materias cuya responsabilidad es autonómica, para con ello eliminar duplicidades. Este primer objetivo lo propugnaba la Exposición de Motivos de la LRSAL, rigiéndose por el principio “una Administración, una competencia”. Sin embargo, se rompe con este principio porque la nueva ley no suprime la posibilidad de ejercicio de las llamadas competencias impropias sino que lo dificulta de una manera soberana²¹.

España es un país descentralizado, constituido por 17 Comunidades Autónomas, por lo tanto, visto desde esta perspectiva la concurrencia competencial parece inevitable y lo seguirá siendo a menos que se vuelva al modelo centralizado. Por tanto, que para una misma materia concurren dos o más Administraciones, es algo normal a la par que inexorable.

En el caso de las “duplicidades”, es decir, que un mismo servicio sea prestado por dos Administraciones distintas, obteniendo el ciudadano lo mismo de una que de otra, es una situación que no existe. Ciertamente es que en la prestación de un determinado servicio pueden concurrir dos o más Administraciones: transporte urbano e interurbano, autorización autonómica y licencia municipal en suelo rústico o no urbanizable; servicios sociales comunitarios y especializados; pero ello no es indicativo de duplicidad. Como tampoco se da esa situación de “duplicidades” cuando el mismo servicio tiene una dimensión diferente: bibliotecas estatales, provinciales/insulares y municipales....

Por otra parte, no se puede alegar la falta de título de los Municipios, pues estos vienen prestando servicios con una habilitación legal expresa (artículos 25, 26 y 28 LRBRL). Y en cuanto a la prestación de servicios con una financiación que es insuficiente, es verdad que se produce –como deja constar VILLAR ROJAS en su

artículo de opinión- pero achaca el problema a “la falta de reforma de haciendas locales”, algo que llevan demandando los Ayuntamientos españoles desde tiempos inmemoriales, y también se debe a la “retirada de la financiación estatal o autonómica de servicios locales promovidas por esas Administraciones: escuelas infantiles municipales”.

VILLAR ROJAS, también experimenta una valoración del nuevo reparto de competencias. En su opinión, con la LRSAL se desapodera a los Ayuntamientos de competencias en la prestación de servicios sociales, cuando son los que mayor atención prestan a la comunidad vecinal (sean tiempos de crisis o no); se produce un reparto incierto de competencias provocado por la transitoriedad de la Ley, pues existen medidas cuya ‘ejecución’ está prevista para tiempos futuros, por ejemplo, se extiende durante cinco años el traspaso de competencias en asistencia sanitaria.

Por último y reflejando la contrariedad de esta nueva Ley, parece útil mencionar el artículo 57 LRBRL, que ha surgido tras la entrada en vigor de la LRSAL y que establece lo siguiente:

«Artículo 57.

1. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, tanto en servicio locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario, bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante los consorcios o los convenios administrativos que suscriban. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de estas Administraciones, se dará comunicación a aquellas otras que (...) no hayan intervenido en el mismo
2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera
3. (...) »

Esto, ¿qué significa? Si lo que se pretende es que cada Administración tenga atribuida una competencia, este artículo se alejaría de lo pretendido por la nueva Ley, pues cada Administración debería asumir con sus propios medios los servicios y las

²¹VILLAR ROJAS, Francisco José. Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de

actividades que legalmente tenga atribuidas. Por este motivo, se podría admitir que hay una contradicción, ya que el legislador se inspira en el principio rector de “una Administración, una competencia” pero sigue entendiendo que hay asuntos que interesan a distintas administraciones y que deben ser regulados mediante convenio o resueltos mediante un consorcio. Siguiendo lo dispuesto por este precepto, los Ayuntamientos podrían cooperar, intervenir y aportar recursos humanos, técnicos y económicos conjuntamente con la Administración Central o Autonómica en cuestiones que no sean estrictamente competencias propias. Algo que parece entrar en contradicción con el primer objetivo, porque de esta manera ¿se estaría incurriendo en un supuesto de ejecución simultánea?

Si todo son protestas y contradicciones contra la entrada en vigor de esta nueva Ley, ¿por qué y para qué se aprobó la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local?

El eje fundamental de esta reforma, como me he encargado de recalcar, es la clarificación de las competencias locales. Su objetivo es el de implantar en nuestro ordenamiento jurídico el principio de «una administración una competencia». Sin embargo esta clarificación aún no se ha producido y ello es debido a que las Comunidades Autónomas han planteado que “la determinación de algunas competencias corresponde a las mismas conforme a sus Estatutos de Autonomía y muchos ayuntamientos reclaman seguir con un modelo abierto que, de entenderse vigente, dejaría sin sentido la reforma”²².

Opiniones diversas son las que recibe esta ley y -aunque en este caso de manera más radical-, he resaltado la opinión que realiza un Magistrado de lo Contencioso-administrativo en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, con respecto a la Ley 27/2013 de la Administración Local. El mismo no ha escatimado sus palabras.

La Ley 27/2013 ha sido un foco de protestas y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha querido paliar –o al menos, lo ha intentado- el problema, a través de una Nota Explicativa. Al autor de este artículo, lo que le ha llamado la atención ha sido dicha Nota y las sucesivas y múltiples circulares promovidas por algunas Comunidades Autónomas –si bien, cada vez son más las que se unen a esta

la Laguna. El artículo se publicó en la Revista El Cronista. Nº 46 (Iustel 2014).

nueva forma de manifestarse en contra de una Ley-. Y no es baladí, pues a la ‘revolución’ de las circulares se están empezando a sumar Ayuntamientos e incluso Diputaciones Provinciales -como las de la Diputación de Huesca de la mano de Antonio Serrano Pascual- .

Este revuelo puede significar varias cosas, pero ninguna de ellas favorable. Esta Ley, considerada como la más importante de toda la Administración Local, no puede ser objeto, debido a una reforma, de múltiples protestas. No puede precisar de una Nota Explicativa por parte del Ministerio, no debería ser necesaria más bien.

Resulta raro pensar que tales instrumentos –notas explicativas, circulares...- estén cobrando tanto sentido en un sistema de fuentes. A esto se suma que las Comunidades Autónomas se han visto en la cuerda floja con esta Ley. Porque pese a que sea una reforma local les afecta bastante y por eso se han puesto manos a la obra y están dedicando gran parte de su tiempo a emitir dictámenes, circulares, notas explicativas etc.

No obstante, se trata de documentos que no son vinculantes aunque sí informativos. Y compartiendo la opinión del autor de este artículo, aunque se trate de documentos que pueden llegar a ser útiles, no son leyes. No tienen peso en el sistema de fuentes. Una Ley solo puede ser modificada por otra norma con rango de Ley. Leyes que son desarrolladas por Reglamentos y que son interpretadas y aplicadas por el legislador y los Tribunales. Por el momento, circulares y notas explicativas ‘alimentan el cuerpo, pero no el espíritu’.

La causa que ha impulsado al legislador a llevar a cabo esta reforma de la Administración Local puede explicarse de muchas formas. Bien porque era algo necesario debido al endeudamiento del Estado o al déficit público, a sabiendas de que la Administración Local es la Administración menos endeudada en comparación con la autonómica y la estatal; bien porque el legislador quería con esta ley ejemplificar medidas de ajuste del gasto público sobre las Entidades Locales y sobre los servicios públicos; o bien por la existencia de desconfianza patente hacia la realidad de las cuentas públicas locales.

²²LAGO NÚÑEZ, Guillermo. "La reforma local", Diario La Ley, nº 8288, Sección Documento on line, 8 de abril de 2014, Referencia D-112, Editorial La Ley.

Visto así, parece que hay razones suficientes para impulsar una reforma...pero, puesto en práctica, dicha modificación ha supuesto un pequeño retraso en la autonomía local, una recuperación de competencias por parte del Estado y tratar a los Municipios como si fueran organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado. No obstante, considero, que los Ayuntamientos no han dejado de tener la condición de entidad pública representativa dotada de autonomía; aunque sí que es cierto que si esta Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local sigue vigente durante más tiempo, se producirá una restricción mayor en dicha autonomía.

Se llama Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, pero más bien manifiesta ser todo lo contrario. Existen problemas estructurales, problemas que siguen pendientes y para los que el legislador no encuentra solución: reordenación de la planta local, reconsideración de las funciones de las que deben ocuparse los Ayuntamientos y las facultades de las que deben disponer, la reclamada reforma de las haciendas locales y de los mecanismos de financiación de los servicios municipales... Y yo creo que lo que se tendría que hacer, sería abordar estas cuestiones, una por una, y buscar soluciones concretas para que pudiera hablarse de racionalización de la Administración Local. Y dudo que para encontrar dicha racionalización, lo primordial sea aprobar una Ley de dicho calibre, sencillamente porque no aporta ninguna resolución práctica.

Parece ser que al legislador se le ha olvidado la connotación política que implica esta reforma. Las entidades locales están dotadas, como las Comunidades Autónomas y el propio Estado, por supuesto, de una condición “política”. Por esta razón, las entidades locales no se encargan solamente de prestar servicios, sino que se configuran como los cauces de participación de los ciudadanos en los asuntos que les afectan y sus funciones vienen determinadas por las demandas y necesidades de los vecinos.

Por otro lado, he manifestado en varias ocasiones el núcleo de protestas que ha supuesto esta Ley. Múltiples han sido las noticias periodísticas que han arrastrado toda esta información. Todas consisten en lo mismo y por tanto tienen el mismo hilo de comunicación: “derogar la ley de reforma local”, “mal parche”, “recortes brutales en los medianos y pequeños municipios”, “documento irregular e ilegal”... etc.

Pero, ¿por qué estas protestas? ¿a qué se deben?. Más de 3.000 Ayuntamientos acudieron a la sede del Tribunal Constitucional para presentar un recurso de inconstitucionalidad en **defensa de la Autonomía Local**. El Tribunal Constitucional (TC) admitió a trámite el recurso presentado hará aproximadamente cinco meses. El alto órgano jurisdiccional tendrá que, a partir de entonces, estudiar el recurso que las corporaciones municipales registraron ante la Reforma de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, considerando a la misma como un ‘ataque al municipalismo’. La admisión a trámite supone dar traslado del conflicto al Congreso de los Diputados, Senado y Gobierno, para que en el plazo de veinte días puedan personarse en el procedimiento y formular alegaciones. Aunque, ello no supondrá pronunciamiento alguno sobre el fondo de los mencionados asuntos.

Igual que plantearon un recurso de inconstitucionalidad, muchas Comunidades Autónomas descontentas con esta reforma pensaron en posibles soluciones para evitar retirar competencias a los municipios y así no asumirlas y tener que financiarlas. Por ejemplo: el Principado de Asturias propulsó un decreto para adaptar y suavizar la reforma de las Administraciones locales en su Comunidad Autónoma. Y como Asturias están, Aragón, Castilla y León, la Comunidad Valenciana, Galicia, La Rioja, Madrid... Algunos de los territorios gestionados por el Partido Popular están dispuesto a asumir de forma plena las competencias sobre la sanidad, educación y los servicios sociales, pero para eso reclaman antes una subida de los recursos que manejan para poder pagar la ‘factura’. Pero ello, sin una reforma fiscal o una reforma sobre la financiación autonómica, resulta imposible.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo ha sido realizado para conocer más a fondo el mundo administrativo local, del que apenas tenía nociones –salvo las básicas-, aprovechando un tema actual y novedoso como así ha sido la Reforma de la Administración Local.

Las conclusiones a las que he llegado son las siguientes:

En **primer lugar**, de todo lo expuesto, lo único que ha hecho esta reforma, ha sido empeorar las cosas o, al menos, dificultar de una manera casi absoluta, la situación.

Por ejemplo: el principio “una administración, una competencia”, principio rector que señalo en diversas ocasiones puesto que es el pilar sobre el que se rige la ley, o al menos uno de ellos, no tiene sentido. ¿Por qué? Porque está bien que cada administración asuma con sus propios medios los servicios y actividades que legalmente tenga atribuidas, pero lo que el legislador entiende es que además hay asuntos que interesan a distintas administraciones y que por lo tanto, deben ser regulados mediante convenios o resueltos mediante un consorcio. Dicho lo cual, para determinar –y no de manera muy clara- qué competencias y actividades pueden legalmente asumir cualquiera de las entidades locales, se deberá acudir a la ley del régimen local, a la legislación estatal y autonómica y por si no fuera poco, a los acuerdos o resoluciones de delegación de competencias de las demás Administraciones y, en su caso, a las complicadas autorizaciones relativas a actividades complementarias. -actividades complementarias, que como ya he reiterado antes, cuyo ejercicio sigue siendo permitido por la ley, pese haber sido suprimido- y a los convenios interadministrativos suscritos en asuntos de interés común.

En **segundo lugar**, la Ley 27/2013 es una ley reciente, apenas va a cumplir un año en vigor y no se ha extraído nada positivo desde su vigencia. He recalcado a lo largo de todo el trabajo que además de su complejidad ha sido un foco constante de protestas. Y las mismas –al menos en su mayoría- son procedentes de expertos en la materia, como son los Secretarios de la Administración Local, pues son ellos quiénes conocen el día a día en los Ayuntamientos. No quedando exentas las protestas que provienen de los partidos políticos - oposición y partido en el Gobierno-. Por tanto, a su novedad y complejidad se une la contrariedad que despliega la propia reforma.

En **tercer lugar**, en relación a uno de sus objetivos principales, como es la clarificación de las competencias, en lo que a mi respecta sigue sin quedarme claro a qué llama el legislador ‘competencias impropias’ y porqué decidió derogar el artículo 28 de la LRBRL. Creo que no ha sabido delimitar conceptualmente a qué competencias se quiere referir cuando habla de unas competencias que son distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. Además, a raíz de esta poca nitidez en la clasificación de las competencias, ¿qué ocurre con aquellos servicios –educación, sanidad, servicios sociales, que les han sido retirados a los Ayuntamientos?

Ante esta complicada situación promovida por la reforma, cómo ‘renueva’ un Alcalde a sus ciudadanos la confianza cuando su ayuntamiento ha perdido la prestación de determinados servicios mínimos obligatorios, ha sido desapoderado de determinadas “competencias impropias” o, en fin, se ha dedicado a disolver entidades instrumentales locales y, por consiguiente, a reasignar o despedir a su personal

La figura de los Ayuntamientos ha quedado relegada a un segundo plano, si bien, considero que no han dejado de tener la condición de entidad pública representativa dotada de autonomía. No obstante, sí que es cierto que si la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, sigue vigente durante más tiempo, la restricción que pudiera producirse en la autonomía de los ayuntamientos, será mayor. Y esto es algo que no interesa al ámbito local, como es obvio, ni a las Comunidades Autónomas ni incluso al propio Estado.

En **cuarto lugar**, los cambios, en general, siempre son a mejor. Lo mismo se puede pensar de las reformas legislativas...pero si dichos cambios solo hacen que empeorar las cosas, igual es que la decisión tomada ha sido precipitada. Considero que la tramitación parlamentaria de esta Ley no ha sido precavida ni comedida. Se ha querido hacer todo de prisa y corriendo y las consecuencias han sido pésimas.

Se trata de una reforma con un alto riesgo institucional, que lleva implícita una complejidad extraordinaria en su aplicación y cuyos efectos finales desde su entrada en vigor han sido no mejorar -sino incluso empeorar- la situación actualmente existente. Una reforma impulsada –como se ha visto- exclusivamente por la delicada situación económica financiera y como una muestra más de un “ajuste institucional” que tiene por objeto contener el déficit público y garantizar la sostenibilidad.

Para finalizar, con esta reforma se ha conseguido que el Gobierno Local se encuentre en un '*laberinto sin salida*', con muchos cambios propuestos, que están desordenados y que no tienen ni una forma ni un orden para su resolución.

El problema no es de contenido, el contenido de esta reforma puede llegar a ser impecable, lo que ocurre es que de nada sirve haber tramitado una nueva ley si el propio legislador no sabe cómo va a aplicarla. Por tanto, considero que el primordial problema es de aplicación.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Libros

- CAMPOS DAROCA, José María, *La reforma de la Ley de Bases de Régimen Local*, Editorial Bosch S.A, Barcelona, España, 2014, p.349.
- CARRILLO DONAIRE, Juan Antonio (coord.), *La reforma del Régimen Jurídico de la Administración Local*, La ley, Madrid, junio 2014, p.720.
- FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (coord.), “*Guía Práctica sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*”, Fundación, Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, p.105.
- GALÁN GALÁN, Alfredo; FONT I LLOVET, Tomás, *Anuario del Gobierno Local 2013, ¿un nuevo Gobierno local en España? La reforma de la Administración Local en la Ley 27/2013*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, p.369
- GALÁN GALÁN, Alfredo., *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias.*,Fundación, Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, p.102.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, “Informe sobre España, Repensar el Estado o destruirlo”, Ed Crítica, 2012, pp.180-181
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás, *La reforma del régimen local, comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Casares (coord.), Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2014, p.981.

Revistas

- DE LA SERNA HERNÁIZ, Iñigo, “Comienza el trámite parlamentario de la Reforma Local”, en Carta Local, Federación Española de Municipios y Provincias, nº. 261, 2013, p.9-14
- DE LA SERNA HERNÁIZ, Iñigo, “Entra en vigor una reforma clave para el futuro del municipalismo”, en Carta Local, Federación Española de Municipios y Provincias, nº.264, p.8-11.
- DE LA SERNA HERNÁIZ, Iñigo, “Requisitos para el ejercicio de las competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la

Administración Local”, Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial, en Federación Española de Municipio y Provincias, p.1-3.

- DE JUAN CASERO, Luis Jesús, “Aproximación al nuevo marco competencial y organizativo de los pequeños y medianos ayuntamientos y de las diputaciones tras la ley 27/2013, de 27 de diciembre (LRSAL)”, en Instituto Nacional de la Administración Pública, 2014.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “La reforma local: competencias municipales y papel de las diputaciones. Primeras Impresiones”, en Diario de Derecho Municipal, Iustel, 2013.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael, “Reforma o deconstrucción del Gobierno local en España” en Diario de Derecho Municipal, Iustel, Noviembre 2013.
- LAGO NÚÑEZ, Guillermo, “La reforma local”, en Diario La Ley, nº8298, La Ley, Sección Documento on-line, 8 de abril de 2014.
- MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis, “Los sistemas locales del bienestar ante el proyecto de ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, Diario de Derecho Municipal, Iustel, 2013.
- MERINO ESTRADA, V/ RIVERO ORTEGA, R, “La reforma del régimen local. Nuevos enfoques en el sistema competencial local”, en Revista de Estudios Locales, nº 152, 2013.
- ORTEGA MONTOSO, Rodrigo J. “La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local o la alargada sombra de la estabilidad presupuestaria y su proyección local”, en revista Digital, p.1.
- TOLIVAR ALAS, Leopoldo, “¿Irracional o insostenible? Notas sobre la reforma de la Administración Local”, en Revista Digital, p.1.
- VELASCO CABALLERO, F, “Sobre el Anteproyecto de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por tanto arbitraria”, en Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, 2013.
- VILLAR ROJAS, Francisco, “Razones y Contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.”, en El Cronista, nº. 46 , Iustel, 2014.

Otros documentos

- Circular 1/2014 de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón, sobre el régimen jurídico competencial de los municipios aragoneses tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local que modifica la Ley 7/1985 reguladora de bases de régimen local. 28 de abril de 2014.
- Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.
- Cuadro comparativo con las modificaciones que la presente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha realizado sobre el ámbito competencial, concretamente, competencias impropias.

Recursos en Internet

- DE DIEGO GÓMEZ, Alejandro, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>. 5/07/2014.
- BOIX PALOP, Andrés, <http://blogs.elpais.com/no-se-trata-de-hacer-leer/2013/12/tres-notas-explicativas-sobre-el-sentido-y-orientaciónC3%B3n-de-la-ley-272013-de-racionalización-y-sosteni.html>. 5/01/2014
- ALMONACID LAMELAS, Víctor, www.nosoloaytos.wordpress.com/2014/04/11/balance-de-los-primeros-meses-tras-la-lrsal-ir-pa-na/. 11/04/2014
- www.derecholocal.es/novedades_consultas_ampliada/novedades_jurisprudencia. 5/05/2014.
- www.boe.es. 1/01/2014
- www.minhap.gob.es/Documentación/Publico/Portalvarios/Gestión/NotaExplicativa. Páginas 3-5. *Clarificación de las competencias*. 10/05/2014
- http://diariolaley.laley.es/content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt_SvVK1B0oQiAYBMk2JBAEOzBiM3mkuwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAZO2dvPfee999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkraZ4hgKrIH9fB8_IorZ7LOnb3bo2dvd2Xmwswsv87opquVnezu7zv7Ow_wQ

[XF-_bSavrledZ2WT_8J8UIVvg_d-f9P-_wFiOOisUQAAAA==WKE.](#)

9/04/2014.

- http://diariolaley.laley.es/Content/ListaResultados.aspx?params=H4sIAAAIAAAEAO29B2AcSZYlJi9tynt_SvVK1B0oQiAYBMk2JBAE0zBiM3mkwdaUcjKasqgcplVmVdZhZAzO2dvPfee999577733ujudTif33_8_XGZkAWz2zkrayZ4hgKrIH9fB8_In7ROqv3Tv2s9e1tV1Pm2rT2b5J8_za_yos2IRLbOyAH98ruvd3bO7y0_uf6kqZo2XxaToixm2QwNyT49miWBZNW3tNn1fTrPyFzfWyWl4vPntTr_Nf2GaT5rPd3_3BdI_f8XZtN2nZVPqlnu_i9uMzfZBP6vapnef3krOdX9jMq6sX2WVxkbWEy5OsFjhNntXTcvslv_sOfWavcqbddlms6p5nq2X0_k4a1bvfuF0VXw2aZevufHvfizv9M3sCb0xcnX7548r41S9cE4L2m_8HG-Ds5R8BAAA=WKE 9/04/2014.
- (www.estudioconsultoria.com/documentos/PROPUESTA_REFORMA_LEY_COMPETENCIAS_MUNICIPALES.pdf).15/06/2014.
- <http://www.laadministracionaldia.inap.es/Noticia.asp?id=1503524>.4/07/2014
- <http://www.laadministraciónaldía.inap.es/noticia.esp?id=1124723>. 4/07/2014
- www.europapress.es/nacional/ . 25/08/2014
- www.elcomercio.es/ 29/08/2014
- www.avilared.com 2/09/2014
- www.elmundo.es/política 10/09/2014
- www.asturias24.es 10/09/2014
- www.espublico.es Cuadro comparativo con las modificaciones que la presente Ley 27/2013, de 27 de diciembre, ha realizado sobre el ámbito competencial, concretamente, competencias impropias. 24/10/2014