

Las competencias municipales, tras la reforma operada por la Ley 27/2013

Rafael García Matíes

Secretario del Ayuntamiento de L'Eliana, Valencia
musol@musol.org

Resumen

La Ley 27/2013 de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), modificó el artículo 25 de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases del Régimen Local referido a las competencias de los municipios. Algunas interpretaciones principalmente la de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) y el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 22 de mayo de 2014, mantienen que los municipios no tendrían más competencias propias que las que deriven de la actual redacción del artículo 25.2. Otras, mantienen que la nueva redacción no afecta a las competencias atribuidas por norma con rango de ley Estatal o Autonómica, antes de su entrada en vigor, aun cuando no figuren en el listado del artículo 25.2 LRBRL. Esta última es la posición que se mantiene en el presente artículo.

Palabras clave

Competencias municipales, administración local, sostenibilidad, racionalización de la Administración Local

Municipal powers, following the reform operated by Law 27/2013

Abstract

Law 27/2013 for the Rationalization and Sustainability of the Local Administration (LRSAL) amended Article 25 of Law 7/1985 of April 2 regulating the bases of local government referring to the powers of the municipalities. Some interpretations, mainly from the Spanish Federation of Municipalities and Provinces (FEMP) and the opinion of the Standing Committee of the State Council from May 22, 2014, maintain that municipalities would not have more power than those resulting from the current regulation of Article 25.2. Others maintain that the new wording does not affect the powers attributed by regulation with the rank of State or Autonomous Law, before its entry into force, even if it is not listed in Article 25.2 LRBRL. The last one is the position that remains in this article.

Keywords

Municipal powers, Local Administration, sustainability, rationalization of the Local Administration

La modificación efectuada por la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en adelante LRSAL, que modifica a la ley 7/1985 de 2 de abril LRBL, ha afectado a partir de su vigencia a la atribución de competencias por el Estado y las CCAA a las entidades locales. La regulación resultante de la modificación, y algunas interpretaciones¹, han venido a introducir dudas acerca de cómo ha afectado a muchas de las competencias hasta ahora de titularidad de los municipios y atribuidas por normas sectoriales tanto del Estado como de las CCAA).

Cuando algunas CCAA² y algunos autores³ habían comenzado a coincidir en el alcance no retroactivo de los preceptos que regulan ahora las competencias⁴, se ha emitido, a propósito del conflicto en defensa de la autonomía local interpuesto por varios Ayuntamientos, contra la LRSAL el dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado de 22 de mayo de 2014⁵, (en adelante **DCE**) que, entre otras afirmaciones dice que los municipios no tienen más competencias propias que las que deriven o se les hayan asignado por Ley, de entre las materias del artículo 25.2 actual.

A efectuar un análisis sobre cómo afecta a las competencias locales la Ley 27/2013, teniendo en cuenta además el dictamen citado, se dirigen estas líneas que se refieren a las competencias municipales con carácter general.⁶

1. LA COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Antes de entrar en la LRSAL, y a la vista de lo que se afirma por el DCE, en cuanto al alcance de la modificación respecto a las competencias de las CCAA, se precisa recordar algunas cuestiones sobre la distribución competencial entre el Estado y las CCAA ya que como es sabido en la Constitución no hay un listado de las competencias que corresponden a los municipios.

Se afirma en el DCE, la imposibilidad de que el legislador sectorial autonómico⁷ pueda asignar a los municipios, competencias propias de otras materias no incluidas en el artículo 25.2 y que la LRSAL viene a redefinir el ámbito competencial municipal, y a este se han de ajustar las CCAA.

Tan tajante afirmación no puede ser compartida, porque afecta a la esencia de la organización territorial del Estado y puesto que en los aspectos formales ello supondría que una ley ordinaria como es la LRSAL, pueda estar limitando, cuando no derogando el contenido de Estatutos de Autonomía aprobados por Ley orgánica y normas legales de las Comunidades Autónomas.

La Constitución Española de 1.978, en cuanto a la distribución de competencias establece dos listados, el de a) las materias que son competencia exclusiva del Estado (art. 149 CE), y b) las materias que los Estatutos de Autonomía pueden asumir competencias (art. 148 CE).

Señalando que 1) Las materias que no figuran relacionadas en la Constitución como competencia exclusiva del Estado en el artículo 149 C.E. pueden ser también asumidas por las CCAA en sus estatutos. Y 2) como cláusula de cierre se señala que las competencias no asumidas por las CCAA en sus estatutos, tanto del listado del artículo 148, como de las que no figuran en el 149, corresponderán al Estado.

La competencia exclusiva del Estado respecto al régimen local se encuentra en el artículo 149.1.18^a, que señala **“las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen jurídico de sus funcionarios, que en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas...”**

La competencia exclusiva del Estado que le atribuye la Constitución es sobre las bases del régimen jurídico, no sobre todo el régimen local, sino solo sobre una parte: las bases. Es decir que las bases sobre las competencias no agotan ni todas las competencias ni las bases suponen todo el régimen local⁸ y la afirmación hecha por el Consejo

1 Fundamentalmente las respuesta a las consultas efectuadas a la Federación Española de Municipios y Provincias en www.femp.es

2 Ver: a) DL 1/2014 de 27 de marzo de la CA de Castilla y León, b) Ley 5/2014 de 27 de mayo de la C.A. de Galicia, c) Ley 2/2014, de 3 de junio de la CA de la Rioja, d) DL 7/2014 de la CA Andaluza, e) Nota explicativa de Cataluña de 16 de abril de 2014 y f) circular 1/2014 de la Dirección General de Administración Local del Gobierno de Aragón y d) y la reciente y acertada circular de 18 de junio de 2014, de la Dirección General de Administración Local de la Comunidad Valenciana.

3 Alejandro De Diego Gómez, 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 propias” señala que el primero de los puntos a determinar en este nuevo mapa de competencias municipales es si el catálogo de materias recogido en el artículo 25.2 de la LRBL es de naturaleza abierta o cerrada.

4 Fundamentalmente la nueva redacción del artículo 25 de la LRBL.

5 Puede verse íntegro en <http://www.revistacunal.com/images/noticias/Dictamen%20conflicto%20auton%20local.pdf>

6 Sobre las competencias en materia de Cooperación Internacional al Desarrollo, ya me he manifestado, en un trabajo publicado en www.lrsal.es y en la revista [cunal www.revistacunal.com](http://www.revistacunal.com)

7 Curiosamente, se refiere solo al legislador sectorial autonómico y no al sectorial estatal para el que no regiría este límite. Ello es así por el principio de que la ley posterior deroga a la anterior, olvidándose que las leyes sectoriales de las CCAA son también leyes y que si bien no podrán derogar la legislación básica, sí podrán atribuir competencias a los municipios.

8 Jordi Cases Revista de Estudios Locales Cunal, n°169,2014 pág. 105 “la competencia exclusiva no es sobre un listado cerrado sino solo

de Estado de que solo se pueden asignar a partir de la LRSAL como competencias propias a los municipios las del listado del artículo 25.2, lo que estaría haciendo es agotar las competencias que pueden ejercer autónomamente los municipios, ya que tanto las delegadas como las del artículo 7.4 (que son también delegadas aunque inversamente) no las ejerce autónomamente, sino todo lo contrario, subordinadamente. Es en ambos casos el municipio es un instrumento de otra Administración, la delegante, porque las competencias delegadas en sentido estricto como las delegadas inversamente (el municipio, pide la delegación y paga el coste del servicio y se somete en su ejercicio) se ejercen bajo la dependencia del delegante.

El DCE citado, señala que tanto en la LRBRL como en la modificación de la LRSAL, hay dos categorías de competencias, las propias atribuidas por ley y las delegadas por el Estado y las CCAA, pero en la modificación del artículo 25 de la Ley, introduce una novedad, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los municipios a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema (...) la atribución de competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de competencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al Municipio como propias competencias para actuar en un determinado ámbito. De hecho son muchas las CCAA que han hecho uso de esta posibilidad que brinda el actual sistema y han aprobado en el ejercicio de sus competencias leyes en las que se confieren competencias concretas a los Municipios. Ocurre sin embargo, que tras la entrada en vigor de la ley proyectada tales competencias ejercidas hasta ahora como propias pasarán a quedar fuera del ámbito del artículo 25 de la LRBRL (...). Por tanto, esas competencias referidas a materias respecto de las cuales las CCAA ostentan competencias ya previstas en las correspondientes leyes autonómicas, solo podrán continuar siendo ejercidas por los correspondientes Municipios si (...) se constata que cumplen con los requisitos que impone el nuevo artículo 7.4.

El DCE, continúa señalando que pese a que ninguna norma constitucional encomienda al Estado la regulación del marco competencial local, el T.C. ya en la sentencia 32/1981 de 28 de julio, reconoció que la competencia estatal, deriva del artículo 149.1.18 de la CE, y que esas bases comprenden no solo los aspectos organizativos o institucionales, sino también las competencias de los entes locales constitucionalmente necesarios, es decir Municipios, provincias e Islas. Se cita también en el DCE el siguiente párrafo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, dc 28 de julio “Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada Comunidad Autónoma pueda hacer de ese derecho, tanto más cuanto que el mismo no va acompañado como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de Ley”

Una adecuada interpretación de este párrafo nos conduciría a afirmar que a lo que se refiere este párrafo es a todo lo contrario de lo que se pretende entender, es decir que hay unos mínimos que no pueden ser dejados, no que todo el contenido competencial deba ser definido por el legislador estatal.⁹

Citando otro dictamen anterior, el DCE afirma que “es el legislador estatal, quien en ejercicio de la competencia que le reconoce el artículo 149.1.18, de la CE, puede y debe establecer una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el territorio español, configurando un modelo local común que comprenda tanto la vertiente subjetiva o de construcción institucional de los entes locales, como la objetiva de determinación de las competencias que se les atribuyen, incluyendo igualmente la regulación de las relaciones existentes entre sí y con otras Administraciones Públicas. Se trata, en todo caso, de una regulación de carácter básico que como tal, debe permitir un ulterior desarrollo por las Comunidades Autónomas, cuyos Estatutos de Autonomía les atribuyen, con distinto alcance, competencias en materia de régimen local (algunos de ellos, como el de Cataluña o el de Andalucía reconocen expresamente competencias en materia de determinación de las competencias propias de los entes locales, mientras que otros, como el de la Comunidad Valenciana o el de Castilla y León, la remiten a la legislación estatal y de la respectiva Comunidad Autónoma.

Citando otro dictamen, el CDE, dice que el límite que en todo caso deben observar tanto el legislador Estatal como el autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los Municipios, “es

sobre algunas materias en que las leyes autonómicas y estatales han de atribuir competencias.

⁹ Guillermo Lago Núñez, “La tercera reforma del Régimen Local en España”. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados nº 7.132 de 15 de marzo de 2014, página 443 y siguientes: 2Esta construcción jurídica de la autonomía municipal en España es heredera de la idea *schmittiana* de la garantía institucional elaborada en la Alemania de Weimar con la que se pretendía defender el ámbito autónomo de actuación municipal frente a la legislación de los Länder tal y como se pronunció la Corte estatal del Reich en la Sentencia de 10/11 de diciembre de 1929 en la que se afirmaba la imposibilidad de supresión o vaciamiento de la autonomía de los municipios por el legislador y se le advertía que no podría limitarla de tal manera que quedase vacía de contenido y llevase por ello una existencia meramente aparente”.

el de la referida garantía institucional, en el bien entendido de que ésta no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.” Existe concluye el dictamen un núcleo básico e indisponible que define la autonomía local en cuanto tal, más allá del cual corresponde al legislador básico configurar el ámbito concreto al que se extiende tal autonomía pudiendo hacerlo con mayor o menor amplitud en función de los criterios que en cada caso deban considerarse.

Finalmente en este asunto, concluye el DCE afirmando que la vinculación de las competencias propias de los Municipios a las materias del artículo 25 de la LRRL y la consiguiente imposibilidad de que el legislador sectorial autonómico pueda asignarles competencias propias en otras materias no incluidas en tal precepto, no vulnera la autonomía local, ni tampoco, aunque no sea objeto del conflicto las competencias autonómicas” Sigue el DCE, afirmando que “siempre que se respete el núcleo básico e intangible que define la autonomía municipal, si el legislador Estatal altera el marco normativo competencial de los municipios tal y como ha sido definido por las CCAA, habrán de ser estas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. Puede éste en definitiva, efectuar una redefinición del ámbito competencial municipal, por más que ello obligue al legislador autonómico a introducir en su ordenamiento los ajustes necesarios.

Las afirmaciones efectuadas, especialmente esta última interpretación en la que al legislador básico se le atribuye la capacidad de modificar la legislación autonómica a través de una ley ordinaria incluyendo la competencia atribuida por los Estatutos de autonomía no la podemos compartir¹⁰ porque:

El Dictamen omite, en la cita que hace de la STC 32/1981 el siguiente párrafo: **La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado, y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario.** En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las de la Constitución y el art. 9.8, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que a él se remite; interpretación que, por lo demás, es la única compatible con el tenor literal de tales preceptos y la que, desde otra perspectiva, permite armonizar los principios de unidad y autonomía que la Constitución consagra (arts. 2 y 137). **Ciertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico, y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto.** Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC).

Por otra parte el F.J 4 Sentencia del TC 103/2013 de 25 de abril de 2013 (BOE 123 de 23/05/2013) declara: **“Esto es, la legislación básica comprende los principios o bases, relativos a los aspectos institucionales, -organizativos y funcionales- y a las competencias locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre., FFJJ 1 y 4), pudiendo las CCAA legislar libremente en el respeto a esas condiciones básicas.** Esta es la interpretación, afirma la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5 que debe darse al artículo 149.1.18 CE, interpretación que, por lo demás, es la única compatible con el tenor literal de estos preceptos y la que, desde otra perspectiva, permite armonizar los principios de unidad y autonomía que la Constitución consagra.”

La Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 214/1989 de 21 de diciembre, señaló que **el fin del artículo 2 de la LRRL era el concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales, y que a tal efecto correspondía al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades Locales estableciendo y garantizando, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y que la concreción última de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.** Esta misma sentencia interpretando el párrafo 2 de este artículo 2 de la LRRL, que establece que **“Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”, declaró que las leyes básicas deberán establecer qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales, por ser ello necesario para garantizarles su autonomía, sin que ello asegure que la ley**

¹⁰ Alejandro De Diego Gómez, 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 propias” en <http://laadministracionlocal.inap.es> de 4 de julio de 2014: El Estado no puede, en el ejercicio de una competencia básica, agotar la regulación de la materia.

básica estatal o la ley sectorial que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local, habrá invadido competencias comunitarias, y será por ello, inconstitucional, correspondiendo al propio TC ponderar en cada caso si las competencias atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía.

Es excesiva y nos parece contraria al contenido de la LRSAL que en ningún momento se refiere a ello, e incluso a la Constitución, la interpretación que se hace por el Consejo de Estado según la cual resultaría que la competencia para dictar las bases del régimen jurídico de las entidades locales, en lo referente a las competencias, permite al Estado mediante una ley ordinaria reconsiderar sin más lo que son bases y derogar o modificar leyes autonómicas y lo que es más grave, hacerlo retroactivamente, afectando y modificando por tanto el contenido de Estatutos de Autonomía que aprobados por Ley Orgánica forman parte del bloque de Constitucionalidad afectando a la vez a las competencias sectoriales de estas. Por esta vía indirecta se estaría también limitando hacia el futuro el ejercicio de competencias sectoriales propias de las Comunidades Autónomas que no podrían atribuir estas competencias, como propias a las entidades locales, ni siquiera con el procedimiento y con las previsiones actuales del propio artículo 25 u otras superiores.

El Estado puede configurar, como hace el artículo 25 el mínimo competencial de los municipios, o como dice el artículo, las materias sobre las que los municipios deberán tener competencias. Es un mandato a los legisladores sectoriales tanto al Estatal como al autonómico, de que cuando regulen esas materias atribuyan competencia, al menos las necesarias para no afectar a la autonomía. Y fuera de ese mínimo asegurado, las CCAA pueden legislar libremente. Cumpliendo, eso sí, los requisitos que establezca la legislación básica, como es el caso de los requisitos fijados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25. LRSAL.¹¹

El artículo 25.2 literalmente señala que *El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

La afirmación que hace el precepto es que las competencias que se atribuyan en esas materias, serán propias, pero no dice que serán únicas ni tampoco que serán las únicas propias¹². No dice, ni puede deducirse de como lo dice que solo podrán tener o tendrán competencias propias en esas materias. No lo dice porque no puede, porque es cuanto menos dudoso, a mi juicio, que el legislador Estatal pueda en la delimitación de las bases del régimen jurídico establecer que, las competencias a atribuir como propias son solo las que él determine cómo básicas, porque ello supondría por una parte el establecimiento no de un régimen local uniforme, sino de un régimen local idéntico para cada municipio, en clara contradicción no solo a la autonomía local, sino también con la de las CCAA que no sólo no podrían regular su régimen local, sino que ni siquiera podrían configurar el sistema de reparto material de sus propias competencias en su territorio. Otra cosa es si en ese reparto se han de respetar otros principios como la estabilidad presupuestaria y otras garantías, como los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 - que si se han de respetar- pero esa no es ahora la cuestión.

Tampoco del artículo 7 de la LRBRL modificado por la Ley 27/2013 deriva que las únicas competencias propias que puedan atribuirse a los entes locales sean las del listado de materias del artículo 25.2. Establece este precepto que: **1.Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y 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.**

Aún cuando como se ha señalado estimamos que sería contrario a la Constitución y singularmente a la autonomía municipal la configuración de un régimen local único para todos los entes locales, ese régimen local único que se pretende reconocer por el dictamen del Consejo de Estado, no resulta de la lectura de la LRSAL.

Además de que como afirma Cases y Pallarés¹³ “cualquier modificación del sistema competencial del gobierno local, ha de tener en cuenta la necesidad de introducir el principio de diferenciación en la definición del sistema competencial de los gobiernos locales en España. La diversidad y pluralidad de realidades municipales hace

¹¹ Rafael Jiménez Asensio. Competencias municipales “disponibles”: régimen jurídico y algunos problemas pendientes. <http://laadministraciondiala.inap.es> 23/12/2014. “Tras una cierta desorientación inicial, en estos momentos (a pesar del Consejo de Estado y de la opinión de un sector minoritario de la doctrina) puede concluirse que las competencias municipales son aquellas atribuidas expresamente por el legislador sectorial estatal o autonómico, según el sistema interno de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas...” por tanto ni es posible modificar mediante una ley ordinaria la distribución de competencias.

¹² Jordi Cases. Revista de Estudios Locales, Cunal, nº169, 2014, pág. 105 “No estamos ante un listado cerrado de competencias propias, sino ante un listado de materias en que la leyes estatales o autonómicas deben atribuir necesariamente competencias a los municipios. Es la denominada garantía a un ámbito material de competencia mínimo conocida en nuestro sistema jurídico institucional...”.

¹³ Jordi Cases, Revista de Estudios Locales Cunal, nº 169, 2014.

indispensable la modificación de la planta municipal, pero también postula contra el uniformismo municipal, no sólo en el ámbito organizativo sino también en el competencial”.

La disposición adicional novena de la LRSAL podría erróneamente llevar a la interpretación pretendida por el dictamen, cuando afirma que los convenios y demás instrumentos ya suscritos por los municipios en el momento de la entrada en vigor que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a financiar el ejercicio de competencias delegadas o distintas de las de los artículos 25 y 27 se deben adaptar a la ley.

Esta disposición, por simplificar, se refiere exclusivamente a las actividades que se ejerzan por los municipios y que deban estar incluidas en las del artículo 7.4,

Como hemos dicho la nueva regulación competencial del artículo 25 es solo respecto al futuro y no afecta a aquellas competencias válidamente atribuidas por la legislación Estatal o Autonómica antes de su vigencia. Por ello esta disposición final novena debe interpretarse como aplicable a aquellos convenios que se refieran o a competencias delegadas en sentido estricto al amparo de la legislación anterior o bien que se trate de competencias ejercidas como complementarias de las otras Administraciones Públicas, al amparo del derogado artículo 28 y que no tuvieran cobertura de la legislación autonómica o Estatal anterior. Abona esta interpretación el hecho de que una disposición adicional es un precepto incluido en un texto normativo que se sitúa en la parte final del mismo después de los artículos y que regula los regímenes especiales o excepciones de aplicación de la norma o las remisiones a otros textos normativos. En realidad si el régimen establecido por el texto fuera el de que no hay más competencias que las de las materias del artículo 25, actual esta referencia normativa debiera contenerse en una disposición transitoria.

Otro título competencial alegado para la interpretación que se hace por el DCE, es el económico, extremo que no es incompatible con lo afirmado más arriba¹⁴, sino todo lo contrario, las afirmaciones efectuadas lo son, sin perjuicio del sometimiento de los entes locales a las reglas derivadas del artículo 135 de la Constitución y que se contienen en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Este título competencial efectivamente, el de la Estabilidad sin duda ha supuesto una reconfiguración de las competencias, pero nos parece más adecuado el que se efectúa desde la perspectiva del ingreso y del gasto que esta pretendida regulación limitativa y retroactiva de las competencias, que nada aporta a los objetivos del artículo 135 de la Constitución. Si hay un techo de gasto, unas reglas para el pago a proveedores, límite al endeudamiento, etc. y se cumplen, y además hay un listado de servicios mínimos, no tiene sentido que se limite el destino del resto de los recursos propios, porque si ello se admite, se estará afectando al principio constitucional de autonomía y al contenido de la Carta Europea de la Autonomía Local, en virtud de los cuales debe existir un sistema competencial en el que los poderes públicos locales puedan actuar bajo su estricta responsabilidad.

Es más y esta sería otra cuestión, el establecimiento en la ley de la dualidad de delegaciones, la directa del artículo 27 y la inversa del artículo 7.4, supone, abrir una vía para que las CCAA descarguen sus gastos en los municipios. Porque, como se va a plantear una CCAA delegar una competencia en un municipio, máxime si se trata de un competencia de las que ahora se pretende que ya no es municipal, si puede hacer que el municipio se la auto delegue, asumiendo no solo la iniciativa para asumirla sino también el coste?. Tampoco es el objeto de este documento entrar en más profundidad, pero no parece acorde con el principio constitucional de igualdad y la intención de uniformar las competencias, un sistema por el que los municipios con más recursos van a poder prestar servicios sin fin mientras otros no llegan ni siquiera a un mínimo nivel razonable.¹⁵

Contrariamente a lo que se afirma en el dictamen tantas veces citado, nada ha modificado la competencia de las Comunidades Autónomas para el ejercicio de sus competencias sectoriales y en materia de régimen local. Como no sea la necesidad de prever los recursos respecto a las competencias propias que atribuyan o a las que deleguen, aunque esto ya era obligatorio en virtud de lo establecido en el artículo 142 de la CE.

2. LA ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIA A LOS ENTES LOCALES POR LA LEGISLACIÓN BÁSICA

Hasta el 31 de diciembre de 2013 fecha en que entro en vigor la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, la ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las bases del Régimen Local, (en adelante

¹⁴ Al operar hacia el futuro la LRSAL tampoco resolvería el problema, tal y como señala Rafael Jiménez Asensio en <http://laadministraciondiala.inap.es> 23/12/2014, ... este problema (el de la financiación) se ha pretendido resolver por la Lrsal, a través del artículo 25.4 LRBRL, pero la aplicación de esos principios (más que reglas) solo operan como es obvio, a partir de la entrada en vigor de la Ley y su desconocimiento por parte del legislador sectorial autonómico (ya se está produciendo en algunos casos) carece en principio de consecuencias o efectos directos.

¹⁵ El análisis del juego entre el artículo 27 y el 7 y su alcance plantea muchas cuestiones, tales como determinar cuando estamos ante una duplicidad, que alcance tiene el control, y los efectos sobre si efectivamente se persigue con la ley es el objetivo de garantizar a todos servicios públicos de calidad o como da la impresión, trasladar coste de servicios a los entes locales tal y como resulta de las normas dictadas hasta ahora por las CCAA.

LRBRL), había diseñado una atribución competencial general y muy abierta para los municipios. El apartado 1 del artículo 25 establecía que “El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. A las provincias, el artículo 36 les atribuía el fomento y la administración de los intereses peculiares de las provincias. El artículo 2 de la misma ley por su parte se refería a que las leyes debían asegurar a las entidades locales su derecho a participar en cuantos asuntos afecten al círculo de sus intereses. El apartado 2 del artículo 25 enumeraba una serie de materias (no competencias) reservadas a los municipios, dentro de las cuales debían ejercer competencias, las cuales debían concretarse “en los términos de la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas”. En este marco tanto el Estado como las Comunidades Autónomas mediante sucesivas leyes, atribuyeron competencias a los municipios.¹⁶

Como se ha dicho más arriba la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 214/1989 de 21 de diciembre, señaló que el fin del artículo 2 de la LRBRL era el concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales, y que a tal efecto correspondía al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades Locales estableciendo y garantizando, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y que la concreción última de las competencias locales queda remitida a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Esta misma sentencia interpretando el párrafo 2 de este artículo 2 de la LRBRL, que establecía que “Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”, declaró que las leyes básicas deberán establecer qué competencias corresponden en una materia compartida a las Entidades locales, por ser ello necesario para garantizarles su autonomía, sin que ello asegure que la ley básica estatal o la ley sectorial que tal cosa disponga sea, sin más, constitucional, porque si excede de lo necesario para garantizar la institución de la autonomía local, habrá invadido competencias comunitarias, y será por ello, inconstitucional, correspondiendo al propio TC ponderar en cada caso si las competencias atribuidas a los Entes locales son o no necesarias para asegurar su autonomía.

En la interpretación que hagamos de la LRSAL no se puede desconocer que:

- El contenido de la autonomía municipal, que aunque como ha declarado el Tribunal Constitucional no es soberanía, sí que supone el derecho a participar en la gestión de sus propios intereses (artículos 2 y 137 de la Constitución) y que conforme a la Carta Europea de la Autonomía local, es el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” todo ello derivado de la organización territorial y política del Estado configurada por la Constitución de 1.978.
- La dimensión política de los gobiernos locales, que representan democráticamente a sus comunidades y son elementos esenciales en la configuración de gobiernos participativos, eficaces y eficientes y facilitadores básicos para la buena gobernanza.
- La dificultad de compartimentar ámbitos materiales de competencias para atribuirlos separadamente a actores públicos (o privados) diferentes¹⁷.
- Que las competencias de las Comunidades Autónomas, supone un límite que el legislador estatal no puede desconocer, en los términos señalados más arriba ya sean las atribuidas por normas generales, como las derivadas de las leyes sectoriales.
- Que la LRSAL, no deroga las competencias atribuidas mediante ley, por el Estado y las CCAA¹⁸, con anterioridad a su vigencia. Si bien, ahora, aquellas competencias que no figuran en el listado del artículo 25.2, ya no forman parte del contenido mínimo de las competencias y por tanto pueden no atribuirse competencias en esas materias.

¹⁶ Xavier Forcadell i Esteller. Revista Democracia y Gobierno Local nº 28 pág. 6. Hasta la fecha existe una gran laxitud respecto a la consideración de las competencias propias que no están recogidas en el actual 25.2 continuando prácticamente los municipios ejerciendo las anteriores.

¹⁷ Rafael Jiménez Asensio. Competencias municipales “disponibles”, <http://laadministraciondia.inap.es> edición de 23/12/2014 “Tras casi un año de entrada en vigor de la ley y pese a las intenciones del legislador, el objetivo de “clarificación de las competencias municipales” al menos por ahora no se ha alcanzado...”.

¹⁸ Jordi Cases, Revista de Estudios Locales, Cunal 169,2014 pág. 105. “El listado del artículo 25 es complementado por leyes estatales y autonómicas de distinta naturaleza, en función de su posición institucional y del sistema de distribución de competencias sectoriales.

- Que nada se opone, que las Comunidades Autónomas y el Estado en el ejercicio de sus competencias propias puedan atribuir más competencias propias a los municipios de su territorio, aunque no figuren en el listado del artículo 25 de la LRBRL.
- Que no toda la legislación básica estatal que afecta a las entidades locales se contiene en la LRBRL. También otras leyes estatales y autonómicas han atribuido ya y pueden también en el futuro atribuir competencias propias que afecten a los entes locales.
- El contenido de la Carta Europea de la Autonomía Local, ratificada por España.

3. EL NUEVO MARCO COMPETENCIAL: LA CLASIFICACIÓN DE LAS COMPETENCIAS

El nuevo artículo 7 de la LRBRL en la redacción que le da la LRSAL, clasifica las competencias locales en propias, delegadas y en otras diferentes de unas y otras, que no denomina. Las propias son las que mediante norma con rango de ley se atribuyan; las delegadas, las que le deleguen, es decir son competencias de otros que ejercerán en su nombre y bajo la dirección del delegante. Finalmente, esa otra tercera categoría para cuyo ejercicio se precisará de dos informes vinculantes: a) uno económico que acredite que no se pone en riesgo la hacienda local y b) otro donde se señale la inexistencia de duplicidades y aunque esta tercera categoría se afirma que no son competencias delegadas¹⁹, también deberán ejercerse (realizarse dice la ley), en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Locales.

En realidad no hay tres categorías sino dos. Las competencias propias y las que no son propias porque son de otros sujetos, pudiendo ejercerse estas últimas por delegación en sentido estricto o bien por una delegación que podríamos denominar inversa, es decir no se delega por el titular sino que se solicita por quien quiere ejercerla, que además si se le acepta, al contrario de lo que ocurriría con la delegación en sentido estricto es el delegado (o si se quiere el autodelengante) quién asume el coste. Es una delegación rogada, a la que se accede si quién la solicita dispone de capacidades y recursos, porque lo de la duplicidad es en muchos casos difícil de acreditar²⁰.

El artículo 7 en relación con el art. 25 de la LRBRL, es restrictivo, incluso en la interpretación que realizamos respecto a lo que hasta ahora hemos entendido como autonomía local.

Las competencias propias, pese a que se afirma que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad se dice también que en este ejercicio debe atenderse siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

Las competencias delegadas, siguen el régimen de las delegaciones, el delegante determinará como se ejercen y además preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Se afirma que la delegación deberá ir acompañada de la correspondiente financiación. Aunque no se dice de suficiente, sino correspondiente y además que no podrá suponer mayor gasto para las administraciones. La ley es cierto prevé firmes garantías para el ente local en cuanto al pago de los compromisos por el delegante.

Finalmente las otras competencias distintas de las dos anteriores, dejan poco margen a la autonomía, porque se les somete, al requisito de disponer de recursos, a no comprometer la sostenibilidad financiera del resto de la hacienda municipal y finalmente a que se emitan informes (vinculantes), por la administración competente por razón de la materia en el que se señale la inexistencia de duplicidades²¹ y de la que ejerza la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera. Y si bien es cierto como dice el DCE que el contenido de estos informes aparecen delimitados en la ley, al menos el de no ejecución simultánea o inexistencia de duplicidades, es un termino más confuso, menos concreto, que se presta a interpretaciones contradictorias. La norma utiliza los términos ejecución simultánea e inexistencia de duplicidades como sinónimos. Lo simultáneo es a la vez, pero aunque sea a la vez puede ser duplicado. Si nos atenemos a la definición de la Real Academia de la Lengua, simultaneo es “Realizar en el mismo espacio de tiempo dos operaciones o propósitos”. Mientras que duplicado es “Segundo documento o escrito que se expide del mismo tenor que el primero y con su mismo valor”. Como se ha señalado duplicado es hacer lo mismo mientras que simultáneo es hacer algo al mismo tiempo duplicado o no. La cuestión no es meramente lingüística, es de calado. Por ejemplo si la administración educativa abre una convocatoria de becas. Si el Ayuntamiento quiere, con las mismas o diferentes normas ofrecer también becas con la misma finalidad,

¹⁹ Se trata como se ha dicho de una delegación inversa, porque son competencias que correspondería desempeñar a otra Administración, que el municipio, solicita, asume y paga.

²⁰ Pese a que las CCAA en una muy correcta y en muchos casos discreta norma han interpretado la LRSAL en el mismo sentido al que nos referimos. No han entrado a establecer una clara delimitación de que ha de entenderse por supuesto de ejecución simultánea”

²¹ No existe como señala Jiménez Asensio, en <http://laadministracionaldia.inap.es> 23/12/2014 una definición normativa sobre lo que sea duplicidad... La aplicabilidad de esta regla podría dar lugar a aplicaciones de geometría variable en función del tipo de Administración de que se trate.

Estamos ante algo simultáneo o duplicado o como se trata de becas limitadas a un territorio concreto y se añade alguna singularidad ya no son ni lo uno ni lo otro?

Hay además en este precepto otra cuestión importante que no queda clara. Partiendo del concepto de competencias distintas de las anteriores. Es claro que sabemos cuando no son propias, no son propias si no se han atribuido con norma con rango de ley como tales Pero son distintas de las anteriores aquellas que pueden ser delegadas?, o como parece derivarse del Dictamen del Consejo de Estado DCE en alguna parte de su informe, son distintas, solo aquellas que antes se denominaban complementarias por el artículo 28. Y como delimitar con precisión a las complementarias y porque no exigir en aquellos casos que sea necesaria su implementación que las ejerza y por tanto asuma su coste el titular o bien las delegue junto a los recursos y garantías del artículo 27. Esperar con la grave crisis que atraviesa la economía en general y la de las CCAA en particular, que estas deleguen competencias y los correlativos recursos, va a ser complicado, máxime cuando los gobiernos locales, tienen muy interiorizados servicios que no les corresponderían y quieren prestarlos, y los ciudadanos se los demandan.

Es cierto que en el marco anterior a la LRSAL había también competencias propias, y otras a las que se les denominó impropias y también se producían delegaciones y que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas distribuían y regulaban competencias locales, pero el marco de actuación para los entes locales era mucho más amplio y el respeto a la autonomía local mucho más claro. Algunos excesos en asumir competencias sin recursos, que ciertamente se llevaron a cabo por algunos entes locales puntualmente, creo que no debieron dar lugar a esta regulación, sin duda más restrictiva. Ahora, en la nueva regulación todas las competencias están profundamente “participadas” por las Comunidades Autónomas y el Estado.

Los excesos debieron resolverse con controles, singularmente judiciales y sólo respecto a los contraventores.

4. LAS COMPETENCIAS PROPIAS MUNICIPALES²²

La redacción actual del artículo 25.1, dice ahora que “1. El Municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”

La anterior redacción no incluía el párrafo: “En los términos previstos en este artículo”, por lo que si existía interés municipal y ello contribuía a satisfacer alguna necesidad o aspiración de la comunidad, unido a la fórmula general contenida en el artículo 2 de la LRBRL el municipio podía considerar que tenía competencias sobre una concreta materia y ejercerla, porque no era difícil fundar la existencia de competencia en alguna de las que enumeraba el artículo 25.2 de la LRBRL e incluso en algunas que no figuraban.

Se decía que solo la Ley determinaba las concretas competencias en las materias del apartado 2, además de que ya la ley 7/1985 en ese primer párrafo estaba reconociendo o atribuyendo competencias, genéricamente pero competencias.

Ahora en la nueva redacción, los términos de configuración de esas competencias propias serán las que se atribuyan de entre las materias del apartado 2 y además se sometan a los requisitos que se contienen en los apartados 3, 4 y 5 siguientes del precepto que señalan:

“3. Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

4. La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir acompañada 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. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las Administraciones Públicas. Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados.

5. La Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”.

²² Como ha señalado anteriormente (Jiménez Asensio <http://laadministracionaldia.inap.es> 23/12/2014) “Tras una cierta desorientación inicial, en estos momentos (a pesar del Consejo de Estado y de la opinión de un sector minoritario de la doctrina) puede concluirse que las competencias municipales son aquellas atribuidas expresamente por el legislador sectorial estatal o autonómico, según el sistema interno de distribución de competencias entre el Estado y Comunidades Autónomas. Esta tesis, no sin resistencias iniciales, se ha terminado por imponer en el propio Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Y ya se puede considerar como definitivamente asentada.

Por tanto, a partir de ahora²³, las competencias propias “en las materias enunciadas” las determinarán las normas con rango de ley material (autonómicas o estatales), las cuales deben valorar si es conveniente o no la implantación de servicios locales en atención a los principios que enumera, deberán valorar el impacto económico sobre las Administraciones afectadas, y deberán prever los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera.

Nótese que el artículo 25.2 no atribuye competencias, sino que dice que en esas materias se atribuirán competencias (Por el Estado o por la CCAA) y que las competencias que se atribuyan en esas materias serán propias. O dicho de otro modo, las materias enumeradas no facultan a los municipios por sí sólo para intervenir en esas materias, deberá ser una ley autonómica o estatal la que atribuya la concreta competencia sobre cada materia, dentro del marco de esta ley, tal y como se ha señalado por la STC citada 214/1989. Además tampoco dice este precepto que las únicas competencias propias serán las que se atribuyan de entre las que enumera.

5. LA FALTA DE UNA DISPOSICIÓN TRANSITORIA GENERAL²⁴

A la entrada en vigor de la LRBRL en 1985, los entes locales venían ejerciendo sus competencias en el marco de la legislación vigente que en su mayor parte era preconstitucional. Para conectar entonces la vieja con la nueva legislación y dar tiempo para la transición entre las anteriores normas y las que había que dictar conforme al apartado 25.2 de la Ley 7/1985, la disposición transitoria segunda estableció “Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos... 25, apartado 2 y 36 de esta Ley, no disponga otra cosa, los Municipios, Las Provincias y las Islas conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley. Los Municipios ostentarán, además, en las materias a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, cuantas competencias de ejecución no se encuentren conferidas por dicha legislación sectorial a otras Administraciones públicas”. El artículo 28 (suprimido ahora por la LRSAL) facultaba a los municipios para realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas..

La modificación mediante la LRSAL de la LRBRL sin embargo, no ha previsto el régimen transitorio general de la aplicación de las modificaciones que introduce que hubiera sido necesario (sobre todo si como se pretende en el DCE las competencias atribuidas con anterioridad a su vigencia han decaído). La inexistencia de transitoriedad no impidió que la norma entrara en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Hay disposiciones transitorias pero solo respecto a algunas materias (Educación, Salud y Bienestar Social)

No es posible considerar que está vigente la disposición transitoria de la ley 7/1985, porque aquella hay que entenderla referida a las situaciones que modificaba la propia LRBRL en 1985, lo cual viene reforzado porque en aquellos aspectos que el legislador ha querido regular la transitoriedad lo ha hecho (salud, educación y servicios sociales entre otras).

Conforme al artículo 2.2 del código civil **“2. Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.**

La disposición derogatoria de la Ley 27/2013 establece “A la entrada en vigor de esta Ley quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a o contradigan lo en ella establecido”.

Si aceptáramos la interpretación del DCE, de que la LRSAL, configura un nuevo régimen competencial total y nuevo, sin reconocer la continuidad de las competencias que fueron atribuidas con anterioridad a su vigencia, con esta disposición derogatoria que entraría inmediatamente en vigor al no haber disposición transitoria, deberíamos considerar derogadas desde el 31 de diciembre de 2013, todas las normas que se opongan a la LRSAL y con ello los municipios estarían actualmente sin más competencias que las que se mantienen conforme a las disposiciones transitorias señaladas, ya que por una parte los municipios ejercían al momento de entrar en vigor la ley competencias que ahora no están en el listado del artículo 25.2, otras que no lo han estado nunca y cuando sí que están en el listado del 25.2, aunque lo estuvieran con anterioridad, no han sido dictadas ni por el Estado ni por las CCAA con los requisitos de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25. Ello conduce al absurdo. Ignoramos lo

²³ Antes también era exigible norma con rango de Ley, aunque no eran necesarios otros requisitos que ahora ha venido a añadir el precepto.

²⁴ Jiménez Asensio <http://laadministraciondia.inap.es> 27/12/2014. “Los problemas... parten especialmente de la inexistencia de un sistema o régimen transitorio de competencias municipales o de adaptación al sistema anterior a los presupuestos del nuevo. La LRSAL, queriendo o sin querer, ha establecido un antes y un después del régimen de competencias municipales, pero con dos mundos o ámbitos sin conexiones aparentes...”

que quería el legislador, pero el resultado es obvio, la ley parte de una realidad que respeta esencialmente y se proyecta hacia el futuro con unas nuevas exigencias, en cuanto a la atribución de competencias, y en cuanto a su ejercicio conforme al artículo 27.

La inexistencia de una disposición transitoria general en la LRSAL para la aplicación de la norma que hubiera sido deseable en términos análogos a los de la que se dictó en 1985, unido al alcance de la disposición derogatoria, hacen necesario encontrar el sentido de la modificación competencial.

En primer lugar es importante señalar que el artículo 25 de la LRBRL no dice que las únicas competencias que serán propias de los municipios ²⁵serán las que se atribuyan de entre las materias del propio artículo, sino que dice que “ejercerá en todo caso como competencias propias...” Por tanto no niega que haya, ni tampoco que pueda haber, más competencias que se ejerzan como propias, sino que en estas materias se ejercerán competencias y que las que ya se ejercen de la relación y las que se atribuyan en el futuro de las del listado serán también propias si bien a partir de ahora, deberán someterse a más requisitos para garantizar la sostenibilidad y la estabilidad financiera (los apartados 3 y siguientes).

La ley entró en vigor a todos los efectos incluido el de las competencias el día 31 de diciembre de 2013 y es aplicable desde esa fecha y no antes²⁶. El principio Constitucional de irretroactividad de las normas no favorables impide efectuar una interpretación que prevea su retroactividad (en este caso no es difícil admitir que deben entenderse no favorables aquellas disposiciones de la ley que limiten la autonomía municipal para la gestión de los intereses municipales declarado en el artículo 137 de la Constitución). Por tanto la nueva regulación, solo es aplicable respecto a las leyes sobre las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LRBRL modificado que se dicten con posterioridad a su vigencia, y correlativamente que subsistirán las normas contenidas en las leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas dictadas con anterioridad a su vigencia en el marco de sus respectivas competencias, estuvieran o no en el listado. Todo ello sin perjuicio de que el Estado o las Comunidades Autónomas puedan por una parte eliminar totalmente competencias atribuidas a los municipios que no figuran ya en el listado del artículo 25.2 LRBRL, o regular de modo diferente las que continúan en el listado. Pero la modificación operada por la LRSAL no es retroactiva, no afecta a normas dictadas con anterioridad, no lo dice y es contrario a la Constitución interpretarla así.

A la entrada en vigor de la LRSAL los municipios ejercían:

- a) Competencias atribuidas por leyes sectoriales del Estado y de las Comunidades autónomas de las materias incluidas en el listado del artículo 25. 2. de la LRBRL
- b) Competencias atribuidas por leyes sectoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas de materias no incluidas en el listado del artículo 25.2. de la LRBRL
- c) Competencias asignadas por normas de rango inferior a la ley atribuidas por el Estado o las Comunidades Autónomas, estuvieran o no dentro del listado.
- d) Actividades no atribuidas por norma Estatal o Autonómica alguna.
- e) Actividades complementarias de las de otras Administraciones al amparo del artículo 28.

Con respecto a dichos grupos de competencias:²⁷

- La LRSAL no ha afectado a las competencias a que se refirieren los apartados a) y b) anteriores. En el caso del apartado b) porque la cláusula del artículo 25.2 de la LRBRL es abierta. “En todo caso” en esas materias, pero no excluye otras. Basta que sea “en los términos “de la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas. Es decir norma con rango de ley.
- En el caso del apartado c) las competencias que se hayan atribuido por norma con rango inferior a la ley de las del listado del art. 25.2, deben considerarse inválidas, por contrarias al principio de legalidad exigido tanto antes como ahora por el artículo 25. Aunque aquí podríamos encontrarnos con algunas

²⁵ Alejandro de Diego Gómez, <http://laadministracionaldia.inap.es> 4/07/02014 “ El primero de los puntos a determinar en este nuevo mapa de competencias municipales es si el catálogo de materias recogido en el artículo 25.2 de la LRBRL, es de naturaleza abierta o cerrada. Ese término, citado anteriormente , de “en todo caso” parecería indicarnos que no se trataría de una relación cerrada y la remisión a la legislación autonómica también parecería decirnos que, a través de esta vía, podrá ampliarse dicho catálogo.”

²⁶ Conforme al artículo 2.3 del código Civil. Las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario, por lo que no pueden retrotraer sus efectos, salvo que así se disponga expresamente.

²⁷ Hay que tener en cuenta tal y como señala Alejandro de Diego ob citada, que esta fuera de toda duda que hay 15 competencias recogidas en el artículo 27,3 de la LRBRL, que están fuera del ámbito municipal y sólo podrán ser ejercidas por las entidades locales si existe la delegación de las mismas.

singularidades, como por ejemplo las que se ejercen atribuidas por acuerdos o convenios. O por normas reglamentarias en desarrollo de leyes formales que sí atribuyen las competencias.

- En cuanto a los apartados d) y e), en esos casos se habla de realizar actividades y prestar servicios públicos y no de ejercer competencias. Esta diferencia es importante. Las competencias facultan para realizar actividades y prestar servicios, pero no al revés. En el caso del apartado d) el artículo 25.1 de la LRBRL en su anterior redacción se configuraba como una norma básica estatal que atribuía directamente la posibilidad de realizar actividades a los municipios. Esta norma ahora desaparece por lo que si le afecta la disposición derogatoria hacia el futuro pero existen cuanto menos dudas respecto a las actuaciones que se realizan a su amparo y que fueron reguladas normativamente por el propio municipio con anterioridad a la LRSAL y están vigentes. Estimamos que las que han sido asumidas reglamentariamente a través de ordenanza por el propio municipio en todo caso subsistirían, porque se atribuyeron en virtud de título jurídico legítimo y respecto al resto deberían examinarse una a una. El artículo 25.1 LRBRL en su anterior redacción era una norma que facultaba al municipio para realizar actividades. Si se realizaban sin más, es posible entender que esas actividades ya no encuentran cobertura jurídica si no figuran en el listado del artículo 25, pero si al amparo del precepto se estableció una ordenanza, esta jugaría aquí un papel semejante al de la ley necesaria para atribuir competencias por las CCAA y el Estado y no sería difícil entender que están vigentes.
- En el caso del apartado e) no hay duda alguna, lo que se disponía en el artículo 28 era la posibilidad de realizar actividades complementarias, y por tanto la derogación elimina esa facultad a los municipios. Ya no hay título jurídico para realizar esas actividades complementarias actualmente más que por la vía de la delegación o del artículo 7.4. En cualquier caso, será necesario examinar una a una las actividades y comprobar cuantas de las actividades del apartado d) no pueden considerarse incluidas a la vez en el apartado e) o en normas autonómicas que atribuyan competencias.

La disposición derogatoria de la LRSAL hay que interpretarla en el sentido de que quedan derogadas las disposiciones que se opongan o contradigan lo en ella establecido conforme a lo señalado.

Singularmente deben considerarse derogadas aquellas normas en que la propia LRSAL concrete o excluya una competencia. Aunque con una técnica defectuosa, así debe ser considerado el listado de las competencias que se pueden delegar del artículo 28 actual, porque sin son delegables es que no son ya locales, sin perjuicio de que pudiera tratarse en algún caso de competencias autonómicas indisponibles por el legislador ordinario estatal que estaría aquí invadiendo competencias de las Comunidades Autónomas, aunque pronunciarse sobre esto no sea el objeto de este informe, lo que procede es si hay contradicción resolverla a favor de quién sea competente.

Aquellas competencias que se atribuyeron por leyes estatales o autonómicas a los entes locales al amparo de las materias que figuraban expresamente en la anterior redacción del artículo 25.2 y que también figuran ahora deben considerarse como propias municipales, incluidas aquellas competencias que se otorgaron en virtud de “la materia” contenida en el genérico apartado 1 del artículo 25 contenidas en una disposición (reglamento u ordenanza) local²⁸ y con el mismo motivo aquellas otras materias que se atribuyeron o reconocieron por leyes sectoriales sobre cualquier materia, aunque no estuvieran en el listado de materias del artículo 25.2.

El nuevo listado de materias del actual artículo 25.2 LRBRL ha eliminado algunas de las contenidas en la anterior redacción y añadido otras.

- a) Sobre las que elimina, esa sola desaparición no supone que queden sin efecto las atribuciones efectuadas por normas con rango de ley por el Estado o las Comunidades Autónomas, sino que se ha eliminado su carácter básico de garantía de la autonomía municipal respecto esa materia. La legislación sectorial que atribuyó las competencias sigue estando vigente, si bien, ahora el legislador autonómico o estatal puede derogar las competencias otorgadas al haberse eliminado la exigencia que se le atribuyan competencias en esas materias.

²⁸ Las competencias atribuidas mediante norma con rango de ley por el Estado o la CCAA atribuyendo competencias en materias del anterior artículo 25.2 están vigentes conforme a lo razonado más arriba. El artículo 25.1 atribuía directamente al municipio la capacidad de identificar y asumir actividades cuando este considerara que concurrían las circunstancias señaladas, las cuales derivan directamente del artículo 2 de la LRBRL. Así pues cuando se trataba solo de la realización de actividades singulares, al amparo del actual artículo 25.1 la nueva regulación impide continuar realizándolas porque ha sido derogado, pero cuando este desarrollo se incluyó en una ordenanza aprobada durante la vigencia del anterior artículo 25.1, se le ha dado un valor equivalente al que tiene la ley autonómica o estatal atribuyendo competencias en las materias que figuraban en la anterior relación del artículo 25.2 de la LRBRL o incluso en otras que no figuraban. Por tanto y sin perjuicio de que hay que examinar cada materia concreta estimamos que es posible efectuar esta interpretación, que no se extendería por ejemplo a la realización de actividades complementarias, cuyo título jurídico sería no el 25.1 sino el 28 de la anterior LRBRL.

- b) Respecto a las materias que añade la nueva ley, y también respecto a las anteriores que se desarrollen a partir de su entrada en vigor, ahí es aplicable plenamente la nueva regulación. El legislador sectorial deberá atribuir competencias en esas materias y además hacerlo con la observancia de todos los requisitos del artículo 25.

Además de los Estatutos de Autonomía hay que tener en cuenta que las leyes tanto las de régimen local, como las sectoriales de estas han atribuido durante la vigencia de la LRBRL, muchas competencias a las entidades locales y lo han hecho en el marco de sus competencias reconocidas por sus EA y conforme a los requisitos exigidos en el momento en que se dictaron y que por tanto estas competencias subsisten en la actualidad, pese al tenor de la adicional tercera de la LRSAL que señala que la regulación es aplicable a todas las Comunidades Autónomas, porque lo será o no en la medida en que respete la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La fórmula utilizada en esta disposición adicional “sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus estatutos” conduce a lo que venimos manteniendo, las competencias de las CCAA constituyen un límite al alcance pretendido por algunos interpretando la modificación, conforme se ha razonado.

Hay que recordar que una cosa son las materias del artículo 25.2 y otra las competencias. Lo que se dice, consecuentemente con el artículo 2 de la LRBRL, que garantiza el derecho a intervenir en los asuntos que les afectan, es que en todas esas materias los municipios deberán ejercer competencias, y éstas tendrán la naturaleza de propias. Pero las concretas competencias que deberán ejercer de las relacionadas serán aquellas que una norma con rango de ley les atribuya, siempre que se dicten en el marco de sus competencias respectivamente por el Estado o por las Comunidades Autónomas y con los requisitos exigibles en el momento en que se dicten.

Como ya hemos dicho si interpretáramos la disposición derogatoria literalmente, deberíamos efectuar una revisión de todas las competencias atribuidas a las entidades locales, y considerar derogadas a) todas las atribuidas en el marco de las materias que, aun estando en el listado del anterior y del actual artículo 25.2 de la LRBRL no se hayan dictado con los requisitos de los apartados 2, 3 y 4 de la redacción actual y b) y también todas aquellas que no figuraban en el listado anterior ni en el actual, y se asignaron sin las previsiones relativas a los recursos y/o autorizaciones necesarios. Ello no es así.

Del tenor literal de la disposición derogatoria resulta que:

Los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25, se refieren al futuro, es decir a que las competencias que dentro de esas materias se atribuyan después de su entrada en vigor lo serán solo por ley y deberán contener las previsiones sobre la conveniencia, y acompañadas de la memoria económica, y la garantía de que no se produce una atribución simultánea. Por tanto no se está refiriendo a las situaciones nacidas con anterioridad que subsisten. Claramente subsisten todas aquellas que se referían a materias que también estaban relacionadas en el artículo 25.2 de la LRBRL anterior a la modificación. Así todas las atribuciones efectuadas por Leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas respecto a materias del listado del artículo 25.2, tanto en su redacción anterior, como en la actual entiendo no hay duda que subsisten actualmente porque no han sido modificadas.

Las competencias que se asumieron por los municipios por disposiciones municipales fundadas en el artículo 25.2 en relación con el 25.1 en la redacción anterior, subsisten también. Lo mismo podría decirse respecto a las asumidas por los propios municipios en normas reglamentarias municipales al amparo del artículo 25.1, ya que se asumieron conforme al procedimiento y exigencias de aquél momento. Mantener esta última afirmación puede resultar más complejo y discutibles, pero si eran competencias válidas cuando se dictaron, siguen siéndolo porque se dictaron en virtud de competencias atribuidas válidamente en aquel periodo al municipio (el artículo 25.1).

Respecto a las otras materias y competencias o actividades que han resultado afectadas por la modificación introducida por la LRSAL, esta entró en vigor ya, inmediatamente, pero necesariamente debe producirse una transitoriedad de facto. La imprevisión del legislador debe resolverse, en aras a la continuidad de los servicios, al menos de los más esenciales. Hay previsiones presupuestarias y también personal y medios en funcionamiento y previsiones que, como en el caso de la coordinación de los servicios del artículo 26 por las Diputaciones, en tanto no se establezcan las normas coordinadoras y se adopten las oportunas medidas deben continuar atendiéndose conforme la interpretación expuesta más arriba y en favor de la continuidad.

Las competencias que expresamente enumera ya el artículo 27, como que pueden delegarse, suponen que el legislador no las considera ya expresamente competencias municipales, así resulta al decir que podrán ser delegadas, pero mientras no se delegan ni asumen por la Comunidad Autónoma o el Estado, de facto hay que continuar prestándolas. Todo ello sin perjuicio de que alguna de las competencias que se declaran como delegables, puedan en realidad ser competencias indisponibles para el legislador estatal, al tratarse de competencias sectoriales atribuidas por los Estatutos de Autonomía, extremo cuya declaración corresponde al Tribunal Constitucional.

6. A MODO DE CONCLUSIONES

La modificación de la LRBRL efectuada por la LRSAL, en cuanto a las competencias, supone que las previsiones del artículo 25, en relación con el 7.4, son aplicables a partir de su vigencia y más allá de las previsiones establecidas en las disposiciones transitorias, no tienen alcance retroactivo, por lo que los municipios conservan todas las competencias que se le han atribuido por ley del Estado o de la Comunidad Autónoma con anterioridad a su vigencia, e incluso las asumidas por disposiciones generales municipales al amparo del artículo 25.1 en su redacción anterior a la LRSAL.

El Estado o la CA, pueden disponer libremente y por tanto derogar las competencias atribuidas a los entes locales que no figuran en el listado de materias del actual artículo 25.2.

El Estado o la CA, en ejercicio de sus competencias, y en virtud del principio de la competencia, pueden atribuir competencias propias en materias aunque no figuren en el listado del artículo 25.2, si bien a partir de la LRSAL deberán hacerlo cumpliendo con las previsiones de los apartados 3,4 y 5 del artículo 25.

En cualquier caso el ejercicio de las competencias, de todas, por los municipios está sometida a lo que establece la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Pero el sometimiento a esta norma, en ningún caso puede llevarse al extremo de que es el legislador Estatal el que determina y concreta exactamente los gastos que se pueden o no realizar. La autonomía municipal debe comprender la facultad de determinar las necesidades que atiende, con los recursos de que dispone, aunque estos recursos estén limitados o constreñido por lo establecido en el artículo 135 de la CE.

7.- LA NECESIDAD DE IDENTIFICAR EL DERECHO APLICABLE²⁹

Aplicar correctamente las normas en un ordenamiento jurídico unitario, donde solo hay una fuente productora de leyes, en estos momentos se nos asemeja fácil. En un Estado complejo como el español donde subsisten diversos parlamentos y Gobiernos y donde se prodigan las normas jurídicas, no basta con la capacidad interpretativa, sino que previamente hay que identificar el derecho aplicable.

Actualmente existe confusión, cuando no desconcierto en los operadores jurídicos locales, acerca del derecho aplicable, no sólo por la propia redacción de la ley, sino por la existencia de interpretaciones contradictorias, ante esta situación y sobre todo teniendo en cuenta que las CCAA se han manifestado de modo semejante a como hacen estas líneas, sería conveniente que dictarían una relación de normas que consideran vigentes. Esta relación, se estima además que debería ser efectuada a la mayor brevedad posible y previa la apertura de un procedimiento en el que se escuchara a las universidades, los profesionales y a los propios municipios.

Con todo ello al menos hasta que tengamos un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, tanto respecto al recurso formulado en defensa de la autonomía municipal como otros, tendremos un marco común y compartido que podremos aplicar con razonabilidad.

Mientras tanto, mi propuesta de cómo actuar es la siguiente:

- Examinar la concreta competencia que se ejerce
- Buscar si hay o no norma con rango de ley sea esta Autonómica o Estatal que atribuya esa competencia con anterioridad a la LRSAL.
- La norma que atribuya la competencia ha de ser clara y concreta, no basta una mera referencia genérica, Cuando sea así habrá que emitir un informe justificando como la competencia a ejercer se enmarca en la genérica. Para ello sería muy conveniente esa relación a la que me he referido más arriba.
- Finalmente, respecto a los convenios suscritos, igualmente habrá que ver si tienen o no cabida en las competencias claras y concretas y solo cuando no quepan habrá que revisarlos.
- Para el resto de competencias o actividades habrá que estar a lo establecido en el artículo 7.4 de la LRBRL, en los términos señalados más arriba.

²⁹ Tal y como señala Rafael Jiménez Asensio, en www.laadministracionaldia.inap.es edición 23/12/2014, Mientras tanto (se clarifican las competencias) y el mientras tanto puede ser largo, hay que gestionar inteligentemente la contingencia y evitar o eludir en la medida de lo posible los problemas (o, al menos amortiguarlos), buscando interpretaciones coherentes, sistemáticas, razonables y con sentido común, que se integren en el sistema de régimen local vigente ...”