INFORME

# NOTAS PARA UNA RACIONALIZACIÓN COMPETENCIAL EN EL NIVEL LOCAL

**por Jesús Rodríguez Márquez**
Prof. Titular de Derecho Financiero y Tributario
Instituto de Estudios Fiscales

**RESUMEN**
El objeto de las presentes líneas consiste en realizar un breve estudio acerca de las posibilidades de modificación del marco legal con el objetivo de clarificar las competencias de los municipios y garantizar, en la medida de lo posible, una correspondencia entre su financiación y los gastos que, necesariamente, deban realizar para cumplir su marco competencial.

**ABSTRACT**
In this text I would like to analyze the possibilities for changing the existing legal framework with the objective of clarifying the powers of municipalities and ensure, as far as possible, the link between funding and expenses.

## 1. PRESENTACIÓN

Como es sabido, cuando se aborda el tema de la financiación de los gobiernos locales en España, uno de los problemas más habituales que se vienen señalando en los últimos años es la existencia de importantes dificultades financieras. Y estas dificultades se achacan, en parte, a la existencia de gastos impropios o no obligatorios. Desde los municipios se afirma que parte del gasto que aprueban y ejecutan se debe a que otros niveles de gobierno hacen dejación de sus responsabilidades, de manera que los ciudadanos demandan a los ayuntamientos una serie de servicios que, en realidad, no son de su competencia. Esto es, se señala, que los municipios se ven "social y políticamente obligados" a prestar dichos servicios no asignados competencialmente, puesto que son las administraciones más próximas al ciudadano y sobre ellos recae directamente la presión de la demanda por dichos servicios.

Desde la perspectiva de las Administraciones de nivel superior, se argumenta que lo que se produce es una asunción voluntaria de competencias legalmente no asignadas a los municipios. Según ellas, los municipios asumen servicios que no deberían prestar o realizan prestaciones con niveles de calidad superiores a los que debieran. Por esa razón, dichos niveles de gobierno superiores no se sienten responsables del comportamiento asumido por los municipios.

En el origen del problema está la falta de claridad y concreción en la determinación de las responsabilidades de gasto locales (qué servicios deben prestar, qué nivel de prestación) y de su financiación, en la medida que dicha atribución está condicionada por una amplia, confusa y dispersa normativa: Constitución Española (en adelante, CE), Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL), legislación estatal sectorial, Estatutos de Autonomía y legislación autonómica sectorial.

El objeto de las presentes líneas consiste en realizar un breve estudio acerca de las posibilidades de modificación de dicha normativa al objetivo de clarificar las competencias de los municipios y garantizar, en la medida de lo posible, una correspondencia entre su financiación y los gastos que, necesariamente, deban realizar para cumplir su marco competencial. De esta manera se contribuye a suprimir el problema de los denominados gastos impropios. Para ello vamos a exponer, en primer lugar, cuáles son los preceptos que atribuyen competencias a los municipios para a continuación, formular una propuesta de reforma.

## 2. DESCRIPCIÓN DEL MARCO NORMATIVO MUNICIPAL

### 2.1. La configuración del régimen local

El marco básico que delimita el ámbito competencial de las entidades locales viene conformado, en sus aspectos esenciales, por los arts. 2, 25 y 26 de la LBRL. No obstante y en la cúspide de la pirámide normativa, debemos aludir a los arts. 140 y 142 de la CE, que garantizan, respectivamente, la autonomía municipal y la suficiencia para el desempeño de sus funciones.

Desde esta misma perspectiva constitucional también debe tenerse en cuenta que el art. 149.1.18º de la CE reserva al Estado, de forma exclusiva, únicamente las bases de régimen local. Por su parte, los Estatutos de Autonomía atribuyen a la respectiva Comunidad Autónoma el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución del régimen local. En esta materia, por tanto, el Estado sólo puede dictar las bases, que tendrán mayor o menos amplitud, pero correspondiendo a la Comunidad su desarrollo. Nuestra jurisprudencia constitucional, en multitud de resoluciones[1], entiende que el objetivo perseguido por la Constitución al atribuir al Estado las bases de la regulación de una materia es que las mismas contengan una regulación normativa uniforme y de vigencia en todo el país. De esta manera, se garantiza, en aras de intereses generales que son superiores a los de cada Comunidad Autónoma, un común denominador normativo. Ahora bien, del mismo modo, la Constitución también quiere que no exista una uniformidad absoluta, sino que ésta se reduzca a lo básico, por lo que el Estado no puede, en principio, agotar la regulación de la materia, sino que debe permitir el juego del particularismo y las políticas propias de las Comunidades.

Es decir, en aquellas materias, como la que ahora nos ocupa, en que la Constitución atribuye al Estado la regulación de sus bases, existe un ámbito de actuación propio de las Comunidades, que no puede ser invadido por el primero. Ahora bien, el resultado de todo ello debe ser un sistema normativo global y armónico, de manera que la legislación complementaria de las Comunidades no puede introducir contradicciones con las pautas señaladas por el Estado al regular las bases de la materia[2].

1. Sin ánimo de ser exhaustivos pueden citarse, entre otras muchas, las SSTC 1/1982, de 28 de enero (RTC 1982, 1), 1982/44, de 8 de julio (RTC 1982, 44), 76/1983, de 5 de agosto (RTC 1983, 76), 85/1983, de 25 de agosto (RTC 1983, 85), 77/1985, de 27 de junio (RTC 1985, 77), 14/1986, de 31 de enero (RTC 1986, 14), 37/1987, de 26 de marzo (RTC 1987, 37), 49/1988, de 22 de marzo (RTC 1988, 49), 214/1989, de 21 de diciembre (RTC 1989, 214), 68/1992, de 30 de abril (RTC 1992, 68), 61/1993, de 18 de febrero (RTC 1993, 61), 141/1993, de 22 de abril (RTC 1993, 141), 96/1996, de 30 de mayo (RTC 1996, 96), 172/1996, de 31 de octubre (RTC 1996, 172), 50/1999, de 6 de abril (RTC 1999, 50), 233/1999, de 13 diciembre (RTC 1999, 233), y 275/2000, de 16 de noviembre (RTC 2000, 275).

2. Como señala la STC 32/1983, de 28 de abril (RTC 1983, 32) "la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema".

Como sabemos, el Estado hizo uso de esta competencia exclusiva para dictar las bases de la Administración local a través de la LBRL, cuyo art. 2 señala que, *"para dar efectividad a la autonomía de gestión que la Constitución garantiza a las entidades locales, la legislación estatal y autonómica reguladora de los distintos sectores de actividad pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten a sus intereses, atribuyéndoles competencias considerando las características de la acción pública y la capacidad de gestión de la entidad local"*. Asimismo el apartado 2 de aquel precepto dispone 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"*.

Este precepto, aun siendo muy general, contiene al menos dos ideas que forman parte del problema que analizamos. De un lado, una proclamación de la autonomía municipal muy amplia desde un punto de vista sustantivo, pero sin ninguna referencia a su financiación. De otro lado, la posibilidad de doble intervención del Estado y las Comunidades Autónomas a la hora de definir el marco competencial local.

Entrando ya a examinar los preceptos que atribuyen competencias de manera concreta, debemos referirnos, en primer lugar, al art. 26.1 de la LBRL, que prevé una serie de servicios como obligatorios, dependiendo de cuál sea la población del municipio. En concreto, se crean cuatro escalones de competencias, de manera que éstas se van añadiendo en la medida en que el municipio tenga más población. Son los siguientes:

- Servicios obligatorios para todos los municipios.

  Alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.

- Servicios adicionales para los municipios cuya población exceda de 5.000 habitantes y no supere 20.000 habitantes.

  Parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.

- Servicios adicionales para los municipios cuya población exceda de 20.000 habitantes y no supere 50.000 habitantes.

  Protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.

- Servicios adicionales para los municipios de más de 50.000 habitantes.

  Transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Por su parte, el art. 25.2 de la LBRL contiene un listado adicional de materias, sobre las que los municipios tendrán competencias, "*en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*"[3]. Este precepto presenta un carácter muy diferente del anterior, en un doble sentido. De un lado, no contiene un listado mínimo de servicios obligatorios que deban prestarse en todo caso. Nos encontramos, ante una posible e hipotética ampliación de las competencias municipales, pero no se trata de servicios considerados como esenciales en el ámbito local. De otro lado y en relación con lo anterior, la norma no lleva a cabo una atribución directa de competencias, sino que se limita a enumerar materias en las que las leyes estatales y autonómicas sectoriales pueden atribuir competencias a los municipios.

En definitiva, en la delimitación del marco competencial de los municipios nos encontramos, por un lado, con una serie de actividades y servicios que, según el artículo 26.1, deben prestar de forma obligatoria los municipios. Sin embargo, adicionalmente, también el art. 25.2 de esta misma ley determina las materias sobre las que los municipios pueden tener competencias, pero siempre en los términos que sean regulados por la legislación sectorial estatal y autonómica.

Esta consideración conjunta de los artículos 25.2 y 26.1 es necesaria a juicio del propio Tribunal Constitucional, que en su Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, señala en su fundamento jurídico tercero, que la LBRL delimita *"las materias en las que necesariamente (...) a las entidades locales deberán atribuírseles competencias, e incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los artículos 25.2 y 26 (...) Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, 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".*

Los preceptos citados constituyen el núcleo básico de la materia, en el sentido de que ambos preceptos –el 26, por sí solo y el 25, complementado con su desarrollo sectorial– atribuyen competencias concretas a los municipios. Su lectura nos permite extraer las siguientes conclusiones preliminares:

---

3. Son las siguientes:

*"a. Seguridad en lugares públicos.*

*b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.*

*c. Protección civil, prevención y extinción de incendios.*

*d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.*

*e. Patrimonio histórico-artístico.*

*f. Protección del medio ambiente.*

*g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.*

*h. Protección de la salubridad pública.*

*i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.*

*j. Cementerios y servicios funerarios.*

*k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.*

*l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.*

*ll. Transporte público de viajeros.*

*m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.*

*n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria".*

- Nos encontramos con un marco competencial heterogéneo.

  Esta primera conclusión presenta dos manifestaciones diferenciadas. De un lado, los municipios tendrán diferentes competencias según su población, lo que parece inevitable, dadas las enormes diferencias de tamaño que existen en nuestro país. De otro lado, las competencias también serán distintas en función de la Comunidad Autónoma en la que se encuentre situado el municipio, ya que la legislación autonómica, por aplicación del art. 25.2, atribuye competencias a los municipios.

- Estamos ante un marco competencial complejo en su configuración normativa.

  Así, no basta con el repaso de la LBRL para conocer las atribuciones de los municipios sino que será necesario un exhaustivo análisis de la legislación sectorial estatal y autonómica sobre cada materia.

- Por último, el marco competencial es dinámico.

  El mapa de competencias no es tampoco estable en el tiempo, sino dinámico, ya que la producción normativa del Estado y las Comunidades puede ir modificando las competencias de forma sucesiva, abriendo, además, la posibilidad de que se produzcan mayores diferencias territoriales.

El análisis completo del mapa competencial municipal exige considerar también los arts. 25.1, 27 y 28 de la LBRL, todos ellos incluidos en el Capítulo III del Título II, dedicado a las competencias. El primero contiene una fórmula muy amplia, que permite a los ayuntamientos prestar cualquier tipo de servicio que contribuya a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad local. En este sentido, señala 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"*.

Por su parte, el art. 27 contempla la delegación del ejercicio de competencias por parte del Estado y las Comunidades a favor de los municipios, que será posible siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance mayor participación ciudadana. Es preciso resaltar que el precepto no condiciona la validez de la delegación a la transferencia de la correspondiente financiación.

El art. 28 de la LBRL permite a los ayuntamientos la realización de actividades complementarias de las propias de otras Administraciones y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Como puede observarse, este precepto supone una consagración expresa del problema que venimos analizando, elevando a rango de Ley la posibilidad de que los municipios actúen en ámbitos que son de competencia de otras Administraciones.

Teniendo en cuenta estos preceptos, podemos afirmar, como conclusión adicional a las anteriores, que dicho marco competencial puede llegar a ser "permeable" si se atiende a una interpretación amplia de las posibilidades que ofrecen los arts. 25.1, 27 y 28.

No debe olvidarse, finalmente, que el art. 86 de la LBRL, aunque no atribuye competencias, reconoce la iniciativa pública para el ejercicio de actividades económicas. Y ello suele tener reflejo presupuestario, como consecuencia de la realización de actividades de promoción económica.

En las condiciones descritas, creemos que no puede hablarse, con propiedad, de competencias o gastos impropios. De un lado, ya que los arts. 26.1 y 25.2 de la LBRL ofrecen un listado competencial muy amplio. Dicho marco se ensancha aún más como consecuencia

del modo en que se lleva a cabo la asignación de competencias por parte de la legislación sectorial, que efectúa atribuciones genéricas a favor de los entes locales. De otro lado, ya que los arts. 25.1, 27 y 28 amplían las posibilidades de actuación de los municipios a cualquier ámbito que se considere de interés de los vecinos.

Lo anterior no significa que no exista el problema que estamos tratando, sino que éste no se deriva de la realización de actividades para las que se carece de competencia. Por el contrario, el problema reside en la propia configuración normativa del régimen local, que atribuye a los municipios posibilidades de actuación casi ilimitadas y, como veremos enseguida, desvinculadas de su financiación.

### 2.2. La financiación de las Haciendas Locales

Por el lado de la financiación, la norma fundamental es el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TR-LRHL).

Según el art. 2.1 del TR-LRHL, la Hacienda de las Entidades Locales está constituida por los siguientes recursos:

a) Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de Derecho privado.

b) Los tributos propios clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos y los recargos exigibles sobre los impuestos de las CCAA o de otras Entidades Locales.

c) Las participaciones en los tributos del Estado y de las CCAA.

d) Las subvenciones.

e) Los percibidos en concepto de precios públicos.

f) El producto de las operaciones de crédito.

g) El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias.

h) Las demás prestaciones de Derecho público.

Es preciso resaltar, como característica del actual sistema de financiación local, el elevado peso que tienen las transferencias de otras Administraciones, tendencia que parece haberse agudizado en los años de crisis económica. Así, acudiendo a las últimas cifras oficiales disponibles, en 2008[4] los ingresos propios de los ayuntamientos representaron el 54,4% del total, mientras que las transferencias ascendían al 38,55%. Dentro de estas últimas, el 56,1% proceden del Estado, mientras que el 27,8% de las Comunidades. En 2009[5] la autonomía financiera disminuye significativamente, ya que los ingresos propios se reducen a un 46,3%, mientras que las transferencias alcanzan la cifra del 44,84%, incrementándose dentro de éstas el peso del Estado -63,5%- y disminuyendo el de las Comunidades Autónomas (24,5%).

Pues bien, bajo estas premisas, parecería lógico pensar que tales transferencias, provenientes de aquellas Administraciones que son responsables del diseño del régimen local, debieran tener en cuenta cuáles son los servicios que se les atribuyen a los municipios, así como su coste. Sin embargo, la realidad es muy distinta. El sistema de financiación local no toma en consideración, al menos de forma directa, la cantidad ni el coste de

4. *Haciendas Locales en cifras*, 2008(http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HHLL%20en%20cifras%202008.pdf).

5. *Haciendas Locales en cifras*, avance 2009 (http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/HaciendasLocalesEnCifras/HHLL%20en%20cifras.%20Avance%202009.pdf).

los servicios atribuidos a los entes locales, ni siquiera para aquéllos que cuentan con cesión de recaudación de los impuestos del Estado. Tampoco éste es un factor que, directamente, determine el importe de la Participación en los Ingresos del Estado ni en su distribución interna entre los municipios.

## 3. PROPUESTAS DE REFORMA

No cabe duda de que la mejora del marco normativo de los entes locales exige una simplificación y clarificación. Así, un sistema ideal sería aquel que contuviera un listado completo y cerrado de las competencias municipales, si se quiere, manteniendo diferentes escalones competenciales en función de tramos de población, ya que la realidad de los municipios españoles es muy diversa.

No obstante, una propuesta como la descrita cuenta con un serio obstáculo, como es la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas en el diseño del régimen local. Por poner un ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Andalucía atribuye a dicha Comunidad la competencia sobre régimen local, siempre, claro está, con respeto a las bases dictadas por el Estado en aplicación del art. 149.1.18º de la CE. Como consecuencia de dicha competencia andaluza, el art. 92 del mismo Estatuto atribuye a los municipios competencias sobre un listado de materias "en los términos que determinen las leyes". En aplicación de tales disposiciones y respetando el listado contenido en el art. 25 de la LBRL esta Comunidad Autónoma, como otras, ha promulgado leyes sectoriales que atribuyen competencias concretas a los municipios. Algo similar sucede en el caso de Aragón, que ahora nos interesa particularmente, donde el art. 75.11 de su Estatuto proclama la competencia de la Comunidad para el desarrollo de las bases dictadas por el Estado en aplicación del art. 149.1.18º, incluidas, de manera explícita en el precepto, las Entidades locales.

Por tanto, debemos ser conscientes de que cualquier intento de racionalización de las competencias municipales pasa por modificar un *statu quo* complejo y diverso. Y, lo que es peor, puede suponer invadir ámbitos competenciales de las Comunidades Autónomas. Es cierto que el Estado tiene la competencia exclusiva para dictar las bases de régimen local y que el uso de esta competencia puede ser muy amplio. Ahora bien, no es menos evidente que, como ya vimos, el uso de la legislación básica por parte del Estado siempre debe permitir algún ámbito de actuación a las Comunidades Autónomas, por lo que la diversidad regional y la complejidad siempre van a estar presentes, salvo reforma constitucional.

Así las cosas, vamos a diferenciar entre las actuaciones que se podrían a llevar a cabo en relación con la atribución competencial efectuada por el Estado, por un lado, y la que pueden realizar las Comunidades Autónomas, por otro. Todo ello incluyendo propuestas de reforma del régimen local y de su financiación, ya que ambos aspectos son inescindibles.

Comenzando con el Estado, éste podría verter en la LBRL la totalidad de las competencias municipales, estableciendo, como hemos dicho, diferentes escalones competenciales en función del tamaño del municipio. De esta forma, se recogerían las actuales competencias previstas en el art. 26 de la LBRL, que constituiría el grupo de servicios esenciales locales, así como todas aquellas que actualmente resultan atribuidas por obra de la legislación estatal sectorial (y como consecuencia de la remisión contenida en el art. 25 de la LBRL). La creación de dicho catálogo completo no haría otra cosa que introducir claridad en el marco competencial local y debería ir actualizándose –ampliándose o reduciéndose– a medida que las Leyes del Estado incrementen o disminuyan tales competencias.

En el lado de la financiación, el sistema debería partir de la cuantificación de las necesidades de financiación per cápita de los municipios, teniendo en cuenta un esfuerzo fiscal medio, así como un estándar también medio de calidad y cantidad de los servicios atribuidos. Esto es, se trata de medir cuánto dinero por habitante necesita un ayuntamiento para prestar los servicios que se le encomiendan a un nivel estándar definido por el Estado, y suponiendo que hace uso de su potestad tributaria al nivel medio existente en el resto de municipios.

Si se considera muy complejo realizar esta tarea para la totalidad de los servicios, al menos sí debería preverse para los actuales servicios obligatorios por disposición del art. 26.1 de la LBRL. Es una idea que ya se toma en consideración en el sistema de financiación autonómica para los denominados servicios esenciales y que debería extenderse al ámbito local. La definición del estándar de cantidad y calidad de los servicios locales para medir las necesidades de financiación trata de garantizar, por un lado, que dichos servicios van a tener la cobertura financiera suficiente y, por otro, pretende evitar que los municipios reclamen al Estado mayor financiación para mantener unos servicios desmesurados en cuanto a su cantidad o calidad. Si deciden prestar estos servicios superiores al estándar, el exceso deberá financiarse con cargo a recursos adicionales del propio municipio.

En relación con las Comunidades Autónomas, el Estado podría, a través de la LBRL, restringir el listado de materias en las que la legislación de aquéllas puede atribuir competencias a los municipios. Esto es, se trataría de reducir el listado del art. 25 de la LBRL en relación con las Comunidades, lo que es posible a través de la competencia exclusiva en materia de legislación básica de régimen local. Ahora bien, ello supone alterar el *statu quo* actual, donde muchas de las Comunidades han realizado atribuciones competenciales en la mayor parte de las materias incluidas en el listado vigente. Por ello, no nos parece una opción realista. Tal vez no sea descartable, al menos, alcanzar un acuerdo con las Comunidades para intentar conseguir un nivel de atribución de competencias algo más homogéneo del que existe en la actualidad.

Así las cosas, tal vez deba actuarse por el lado de la financiación. Así, a nuestro juicio, debería incluirse en la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (en adelante, LOFCA), un Título dedicado a las relaciones financieras entre las Comunidades y los entes locales. Estas normas deberían prever la obligación de las Comunidades de financiar aquellas competencias que les atribuyan a los municipios, mediante la regulación de un sistema de financiación local presidido por principios similares a los del Estado, basado en las necesidades de financiación per cápita de los servicios locales atribuidos por la Comunidad Autónoma.

Pretendemos hacer efectivas las proclamaciones que contienen en la actualidad algunos Estatutos de Autonomía pero que parecen no cumplirse debidamente. Así, en el caso de Aragón el art. 85.3 de su Estatuto señala que *"la Comunidad Autónoma podrá, mediante Ley de Cortes de Aragón, aprobar la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, de acuerdo con la legislación básica estatal, respetando la autonomía constitucionalmente garantizada y previendo los medios de financiación suficientes para que pueda llevarse a cabo su ejercicio"*.Pues bien, se trata, ni más ni menos, de hacer realidad esta fórmula tan genérica, asegurando, en términos concretos, que cada atribución de competencias vaya acompañada de la financiación que se derive de su coste a un nivel de prestación estándar, de la población atendida y del esfuerzo fiscal del municipio.

Este nuevo Título de la LOFCA también habría de prever que la delegación de competencias –no la atribución, sino la delegación de las competencias propias de las

Comunidades– deba ir siempre acompañada de la transferencia a los municipios de los recursos necesarios para prestar el servicio, previa realización de una memoria económico-financiera. En la actualidad, las previsiones de los Estatutos mencionan la suficiencia financiera en estos casos, pero de manera tan vaga que puede convertirse en una fórmula vacía de contenido. Volviendo al ejemplo de Andalucía, el art. 93 del Estatuto prevé la delegación "siempre con la necesaria suficiencia financiera". A nuestro juicio, la norma debería ser más concreta, obligando a cuantificar los costes de la competencia que se delega y a transferir la financiación oportuna.

Finalmente, la LBRL podría permitir, tal y como señala actualmente, que los municipios, voluntariamente, desarrollen otras competencias y presten otros servicios dirigidos a satisfacer las necesidades locales. Ahora bien, debe advertir –dicha Ley o la LRHL– que la financiación de estos otros servicios se realizará, en exclusiva, a expensas de la Hacienda municipal, ya sea exigiendo a sus vecinos un esfuerzo fiscal superior a la media o consiguiendo ahorros en la prestación de la totalidad de sus servicios. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta posibilidad puede constituir una puerta abierta a la reaparición futura del problema de las competencias o gastos impropios. Por tanto, también puede pensarse en fórmulas más restrictivas, que condicionen la prestación de estos servicios adicionales a una autorización previa –estatal o autonómica– que verifique la suficiencia financiera necesaria.

Como puede observarse, la propuesta que acabamos de formular consigue varios objetivos. De un lado, se gana en seguridad jurídica, ya que el listado completo y actualizado de las competencias atribuidas por el Estado a los municipios figuraría siempre en la propia LBRL. De otro lado, se eliminaría el problema de los gastos impropios, atribuyendo a cada Administración su cuota de responsabilidad. Así, el Estado sería responsable de dotar a los ayuntamientos de un sistema de financiación capaz de cubrir los servicios locales que aquél les atribuye o, como mínimo, aquellos que se consideren esenciales. Por su parte, las Comunidades deberían actuar en el mismo sentido, creando Participaciones en los Ingresos de las Comunidades Autónomas (las denominadas PICAs) que también garantizaran la suficiencia de los servicios atribuidos. Igualmente, tendrían que abstenerse de realizar delegaciones carentes de financiación, por impedírselo la LOFCA (o la Ley en que se inserte el precepto que proponemos). Por último, los municipios tendrían la garantía de la cobertura financiera para sus servicios obligatorios, a un nivel considerado como suficiente y estándar. Por encima de dicho nivel o en relación a otros servicios, quedaría claro que la financiación no podría ser reclamada a otra Administración territorial diferente.

Las ideas expuestas hasta el momento parece que van a tener plasmación en el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, actualmente en fase de elaboración. Así, el Informe sobre dicho Anteproyecto, publicado por el Consejo de Ministros de 13 de julio de 2012[6], resalta, entre otros, los siguientes aspectos:

- Se clarifican las competencias municipales para evitar duplicidades y eliminar las "competencias impropias".
- Se distingue entre servicios obligatorios y facultativos. Los municipios tendrán la garantía de una cobertura financiera suficiente para sus servicios obligatorios y, por encima de un nivel estándar, su financiación no podrá ser reclamada a otra Administración.

6. http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejodeMinistros/Enlaces/130712-enlacesostenibilidad.htm

- Sólo cuando estén garantizados financieramente los servicios obligatorios se podrán prestar servicios facultativos.
- Se mejora la regulación de los convenios entre Administraciones:los convenios de delegación de competencias necesitan de financiación, mejora de la eficiencia y su contribución a evitar duplicidades administrativas. ■