

LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL*

MARÍA ANTONIA ARIAS MARTÍNEZ
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Vigo

I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE REFERENCIA A LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES CONFORME LO PREVISTO EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD.—III. LA REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES CON ANTERIORIDAD A LA APROBACIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL.—IV. LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: 1. *Restricción del contenido prestacional de los servicios sociales como servicio obligatorio mínimo*. 2. *El carácter reductor del contexto legal que enmarca la asignación competencial a los entes locales*. 3. *Las competencias municipales propias en el nuevo artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local*. 4. *La prestación de los servicios sociales: de competencia municipal propia a competencia delegada*.—V. LA ASUNCIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES RELATIVAS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES.—VI. REFLEXIÓN FINAL.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

En este trabajo se analizan los cambios que experimenta la ordenación competencial de una materia de incuestionable interés local, los servicios sociales, tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Por un lado, se aborda el estudio de las modificaciones que esta Ley introduce en el marco competencial general diseñado por la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y su incidencia en este concreto ámbito material, evidenciando el recorte sustancial que experimenta con esta reforma la autonomía local. Y, por otro lado, se pone de manifiesto el difícil encaje constitucional que tiene la alteración del

* Este trabajo tiene su origen en la conferencia impartida en el Seminario «Los derechos sociales en la crisis. La crisis de los derechos sociales», organizado por la Red Armela (Red de Investigación en Igualdad, Derechos y Estado Social) y celebrado los días 10 y 11 de octubre de 2013 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela. El trabajo ha sido realizado en el marco de la Ayuda para Grupos de Investigación con potencial de crecimiento (CN 2012/078), concedida por la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia a la Red de Investigación en Igualdad, Derechos y Estado Social (Armela).

reparto competencial Comunidades Autónomas/entes locales realizado por el legislador del 2013 en este sector de actividad. Asimismo, a lo largo del artículo se trata de poner de relieve la compleja articulación, conforme a este nuevo marco legal, de la prestación municipal de servicios sociales en el contexto económico y social actual.

Palabras clave: municipios; competencias; servicios sociales; Administración local; autonomía local.

ABSTRACT

This study analyzes the changes in the management competence of an issue of unquestionable local interest, namely, social services, after the adoption of Law 27/2013 of 27 December on the rationalization and sustainability of local government. On the one hand, this article investigates the changes that this law introduces in the general competential framework ruled by Law 7/1985 of 2 April, which regulates the bases of local government, and its impact on this particular realm, showing the substantial minorization experienced by the local autonomy with this reform. On the other hand, this study highlights the difficult Constitutional adaptation of the distribution of competences between Autonomous Communities and local bodies after the regulations carried out in 2013. Also, this paper highlights the difficult articulation which, under this new legal framework, municipal social services have in the current economic and social context.

Key words: towns; competences; social services; local Government; local autonomy.

I. INTRODUCCIÓN

El texto constitucional de 1978 califica el Estado como Estado social de Derecho. Se garantiza un Estado de bienestar, con un nivel determinado de prestaciones dirigidas a solventar problemas relacionados con cuestiones como la inmigración, la vivienda o los servicios sociales. Los distintos niveles administrativos en los que se estructura el Estado, esto es, la Administración estatal, la autonómica y la local, deben hacer efectivas dichas prestaciones de acuerdo con el sistema de distribución competencial diseñado por el ordenamiento jurídico. No obstante, es necesario destacar la conexión existente entre dicha problemática y la Administración más cercana al ciudadano, esto es, la Administración municipal, que por su proximidad, incluso física con la misma, no la puede esquivar¹.

¹ En este sentido, T. DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO («Servicios públicos y pacto local: ¿para cuándo la segunda descentralización?», en *La distribución territorial de*

En este trabajo nos centraremos en el análisis, desde el punto de vista del reparto competencial, del llamado cuarto pilar del Estado de bienestar, esto es, el de los servicios sociales². Concretamente, el fin que se persigue en este estudio es determinar en qué medida se han visto afectadas las competencias municipales en materia de servicios sociales tras las modificaciones introducidas por la Ley 27/3013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LERSAL), en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL)³. Ello nos exige realizar, a modo de introducción, en primer término, un breve repaso de la distribución competencial en materia de servicios sociales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía. En segundo lugar, es necesario describir cómo se regulaban hasta la aprobación de la LERSAL las competencias de los entes locales en el ámbito de la asistencia social. Este repaso previo nos permite entrar a analizar en profundidad los cambios que el legislador de 2013 trata de introducir en la regulación de los servicios sociales desde el punto de vista de su prestación municipal.

II. BREVE REFERENCIA A LA DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES CONFORME LO PREVISTO EN EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

La Constitución de 1978 (en adelante, CE) distingue, como es sabido, entre la «seguridad social» de ámbito competencial estatal (arts. 149.1.16 y 149.1.17 CE) y la «asistencia social», materia que, conforme al artículo 148.1.20 CE, puede ser asumida por los Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva autonómica. Partiendo de esta previsión, todas las Comunidades Autónomas han asumido la asistencia social como competencia exclusiva y todas ellas, previa aprobación de leyes generales sobre servicios sociales, han creado sus propios sistemas de servicios sociales⁴.

España, Oviedo, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2009, pág. 177) señala que «no es que sea mejor o peor una u otra Administración, sino que muchos servicios en su concreción final, exigen un nivel de capilaridad que ni el Estado, ni la Comunidad Autónoma son capaces de ostentar».

² Como es sabido, los otros pilares son la sanidad, la educación y las pensiones.

³ Los ámbitos de actuación que se ven más afectados por la reforma del sistema competencial municipal son la educación y, fundamentalmente, la sanidad y la asistencia social. En este trabajo nos centraremos exclusivamente en el estudio de aquellos cambios que inciden en la regulación, esencialmente desde el punto de vista competencial, de los servicios sociales.

⁴ Como señala M. ALMEIDA CERREDA («Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», en *Tratado de Derecho Municipal*, 3.ª ed., dir. S. MUÑOZ MACHADO, Ma-

Por otra parte, como se sabe, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía, también llamados de segunda generación, otorgan expresamente competencia en materia de servicios sociales a los municipios. Sirvan de ejemplo los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán. Mientras el primero dispone que los ayuntamientos tienen competencias propias sobre la gestión de los servicios sociales comunitarios, en los términos que determinen las leyes [art. 92.2.c)], el segundo establece que los gobiernos locales de Cataluña tienen, en todo caso, competencias propias, en los términos que determinen las leyes, sobre la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes [art. 84.2.m)].

La cuestión es determinar en qué medida estas atribuciones competenciales en materia de servicios sociales contenidas en los textos estatutarios vinculan al legislador autonómico y, en su caso, al legislador básico estatal de régimen local. Por lo que se refiere a la primera cuestión, cabe señalar que, sin lugar a dudas, cuando estos textos confieren a los ayuntamientos determinadas facultades en materia de servicios sociales, estos reconocimientos van a operar como un mínimo indisponible para el legislador autonómico⁵.

En cuanto al segundo tema planteado, las posiciones doctrinales y jurisprudenciales no son totalmente coincidentes al respecto. Para FONT I LLOVET, «el Estatuto es la única norma capaz de ejercer supremacía sobre la legislación estatal, incluso la básica, y al mismo tiempo vincular al legislador de cada una de las Comunidades Autónomas para que proceda a un proceso descentralizador que por ahora sólo depende del voluntarismo político circunstancial»⁶. Para ORTEGA ÁLVAREZ, en cambio, la relación entre los Estatutos de Autonomía y la legislación básica no es relación de jerarquía normativa, sino de adecuado reparto competencial, de modo que «si a través de la ley básica el Estado ocupa el lugar preciso, ni en más ni en menos, de lo que le está reservado

drid, Iustel, 2011, pág. 2722), muchas de las Comunidades Autónomas han completado esa regulación con normas específicas que prevén servicios sociales dirigidos especialmente a determinados sectores de la población, como la infancia, las personas mayores o las personas dependientes.

⁵ Véase en este sentido M. ALMEIDA CERREDA, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», *op. cit.*, pág. 2722.

⁶ T. FONT I LLOVET, «Estatutos de autonomía y gobierno local: La Constitución territorial local», en *Reforma estatutaria y régimen local*, coords. L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2011, pág. 71. En el mismo sentido se manifiesta F. VELASCO CABALLERO («Reformas en el Derecho Local: qué y quién», en *Anuario de Derecho Municipal 2008*, Madrid, Marcial Pons, 2009, pág. 31), quien entiende que parte de la regulación básica de régimen local no será aplicable directamente en aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos han reservado determinadas materias de forma exclusiva a sus propias instituciones.

por la Constitución, lo dispuesto por el Estatuto no puede alterar lo básico, pues de hacerlo supondría de forma inherente una vulneración de la Constitución misma»⁷. No obstante, y sin la intención de entrar a profundizar sobre esta cuestión, lo cierto es que, como pone de manifiesto ARGULLOL MURGADAS al estudiar la función constitucional de los Estatutos de Autonomía, en la delimitación del marco competencial pueden incidir las determinaciones estatutarias, y así lo ha reconocido en varias ocasiones el Tribunal Constitucional. En este sentido, el autor, haciendo referencia a la sentencia 214/1989, sostiene que se legitima un trato diferente en la normativa básica estatal relativa a la creación de comarcas en razón de una singularidad estatutaria del Estatuto de Cataluña de 1979 (art. 5). Esta misma sentencia justifica una excepción a la normativa básica estatal para el País Vasco en relación con los funcionarios locales de habilitación nacional en razón de los derechos históricos actualizados por el Estatuto. Concluye su estudio el autor afirmando que «la función limitadora de estas normas estatutarias, en relación con la legislación básica, actúa en cuanto asegura una mejor realización de la garantía constitucional. Constituyen una limitación, pero sólo en cuanto dan mayor virtualidad a los requerimientos del principio de autonomía de las entidades locales»⁸.

Como es sabido, el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en su sentencia 31/2010, de 28 de junio, donde sostiene, en relación con el artículo 84 del Estatuto catalán:

«ha de descartarse que el precepto desplace o impida el ejercicio de la competencia estatal en materia de bases del régimen local ex art. 149.1.18, en virtud de la cual corresponde al legislador estatal fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales” de los entes locales constitucionalmente necesarios. En otras palabras, *el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18*

⁷ L. ORTEGA ÁLVAREZ, «El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., dir. S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, Iustel, 2011, pág. 256.

⁸ E. ARGULLOL MURGADAS, «Los límites institucionales de la legislación básica», en *Reforma estatutaria y régimen local*, coords. L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2011, pág. 63.

CE. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (fundamentos jurídicos 59 y 64)» (FJ 37).

Cabe entender conforme a esta doctrina constitucional que la legislación básica de régimen local y las disposiciones estatutarias que contengan un catálogo de competencias locales pueden convivir en la medida que estas mantengan o, en su caso, añadan un plus a la autonomía local garantizada por aquella. Esto quiere decir que «un eventual conflicto normativo se ha de resolver conforme al principio de autonomía (art. 137 CE), esto es, mediante la aplicación preferente de la norma (estatutaria o estatal) que incluya un estándar más elevado de autonomía local»⁹.

En definitiva, de lo que se trata es de favorecer la autonomía local desde el punto de vista competencial. Los contenidos normativos básicos en materia de régimen local que hagan referencia a los servicios sociales habrán de entenderse como mínimos que, en todo caso, han de ser respetados tanto por el legislador estatuyente como por el legislador sectorial. Y ello no impide que el Estatuto de Autonomía reconozca determinadas competencias propias a los municipios, permitiendo ampliar su elenco competencial en los términos que posteriormente determine el legislador sectorial.

III. LA REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS LOCALES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES CON ANTERIORIDAD A LA APROBACIÓN DE LA LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Constitución no fija las competencias de los entes locales pues, como es sabido, esta labor les corresponde a los legisladores estatal y autonómico, quienes para garantizar el adecuado respeto del principio

⁹ F. VELASCO CABALLERO, «Régimen local y estatutos de autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán», en *Reforma estatutaria y régimen local*, coords. L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2011, pág. 97. Asimismo, L. ORTEGA ÁLVAREZ («El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía», *op. cit.*, pág. 282) señala, en relación al artículo 84.2 del Estatuto catalán, que la clave de la articulación entre el Estatuto y el legislador básico está en la expresión «en todo caso». Este «en todo caso», sostiene el autor, «consiente, de un lado, que el legislador básico establezca más competencias a los municipios y, a su vez, si lo básico contuviese un menor nivel competencial que lo establecido por el legislador catalán, tampoco habría contradicción ya que la legislación básica es una legislación que pretende una garantía de un modelo mínimo común, que consiente cuantas ampliaciones competenciales formule cada legislador autonómico».

de autonomía local han de atribuir potestades a los mismos en aquellos campos en los que exista un interés local. Por lo que se refiere a la asistencia social es incuestionable que en dicho ámbito sectorial existe un interés local en su prestación. De hecho, es la Administración municipal la primera que trata de superar las dificultades generadas para el ciudadano en ámbitos como el empleo, vivienda, dependencia, inmigración, etc., cuya problemática le resulta, como ya hemos señalado, prácticamente imposible sortear por su cercanía con el ciudadano. En definitiva, como señala ALMEIDA CERREDA, son los ayuntamientos los primeros receptores de las demandas de atención social y los primeros que, en aras a un armónico desarrollo de la vida de las comunidades locales, se ven obligados a dar respuesta a las mismas¹⁰. Incluso, sin contar con la financiación adecuada, se realizan en el ámbito municipal actividades de asistencia social cuyo ejercicio, desde el punto de vista del reparto competencial, le correspondería a otra Administración pública. Se trata de las incorrectamente denominadas competencias impropias¹¹.

No obstante, el legislador básico estatal de 1985 incluyó, dentro del conjunto de competencias propias que había de atribuirse a los municipios por los legisladores estatal y autonómico, la materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social [art. 25.2.k)]. Así pues, conforme a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, los ayuntamientos deberían tener atribuciones en materia de servicios sociales, quedando en manos de la normativa sectorial estatal y autonómica delimitar el alcance concreto de la misma.

¹⁰ M. ALMEIDA CERREDA, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», *op. cit.*, pág. 2724. Señala el autor que «actualmente, en muchas ocasiones, lleva a cabo, con cargo a sus propios presupuestos, actividades sociales que, en principio, de acuerdo con el vigente marco normativo, son de competencia de otras Administraciones».

¹¹ Con el concepto de competencia impropia se trata de aludir a la inmensa labor municipal que en determinados ámbitos de actuación, y más concretamente en el sector social, realizan los ayuntamientos con una financiación deficiente y sin el reconocimiento legal pertinente. No obstante, como señala L. TOLÍVAR ALAS («Servicios sociales y competencias locales impropias», en <http://administracionpublica.com/servicios-sociales-y-competencias-locales-%E2%80%9Cimpropias%E2%80%9D/>), «referirse a las competencias locales en materia de servicios sociales como *impropias* no puede ser más inadecuado. Más propias es imposible, tanto desde el punto de vista histórico, como desde la percepción de la entidad local “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”, según la reiterada doctrina constitucional. Lo que es impropio es el papel secundario, casi vergonzante, que a veces les otorgan a los municipios las leyes, estatales o autonómicas del sector para eludir la financiación correspondiente, sabiendo que, a la postre, con algunas subvenciones y mucho recurso propio, los entes locales van a participar activamente, incluso imaginando políticas propias, competitivas en lo avanzado de la cobertura, ante la avalancha de solicitudes de diversa naturaleza y la creciente constatación, de oficio, de necesidades. Lo impropio, pues, sería, por inconstitucional, prescindir de los municipios o conferirles una participación meramente simbólica en el entramado del sistema o, inversamente, enjaretarles expresa o implícitamente funciones sin la pertinente financiación, en claro incumplimiento del artículo 142 de la Constitución».

Por su parte, el legislador autonómico de régimen local suele recoger un catálogo de materias de competencia municipal muy similar al contenido en la LBRL. En este sentido, la Ley de Administración Local de Galicia dispone, en relación con la asistencia social, que «el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma en materia de prestación de los servicios sociales y promoción y reinserción sociales» [art. 80.1.e)], y en la letra o) de dicho precepto hace referencia a las competencias municipales en un ámbito concreto de la acción social, señalando que el municipio ejercerá competencias «en la ejecución de programas propios destinados a la infancia, juventud, mujer y tercera edad». Por otra parte, como es sabido, las Comunidades Autónomas han aprobado sus propias leyes generales de servicios sociales, que, lógicamente, contienen una relación de las competencias locales en esta materia¹².

Finalmente, cabe apuntar, en relación con la legislación autonómica, que algunas Comunidades Autónomas han incrementado, bien a través de las leyes autonómicas de régimen local o bien mediante disposiciones contenidas en la normativa sobre servicios sociales, el alcance de los servicios sociales mínimos obligatorios previsto en la legislación básica estatal¹³. En este sentido, la Ley 13/2008, de Servicios Sociales de Galicia, dispone en su artículo 61 que todos los ayuntamientos asegurarán, como mínimo, la prestación de servicios sociales comunitarios básicos de titularidad municipal.

Por lo que se refiere al legislador sectorial estatal, este también reconoce a los municipios competencias en materia de servicios sociales. Sirva de ejemplo en esta ocasión la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Esta norma se refiere en su artículo 12 a la participación de las entidades locales en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye. Asimismo, prevé que dichas entidades locales puedan «participar en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga».

Por otra parte, con anterioridad a su modificación por la LERSAL, la LBRL disponía en su artículo 26.1.c) que los servicios sociales son de prestación obligatoria en los municipios que cuenten con una población

¹² Véase, por ejemplo, el artículo 60 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia.

¹³ Véase en este sentido M. ALMEIDA CERREDA, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», *op. cit.*, pág. 2726.

superior a 20.000 habitantes¹⁴. Asimismo, preveía en su artículo 28 que los municipios pudiesen realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, 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. Este precepto permitía a los municipios actuar en ámbitos que son de la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, siempre que ello no supusiese un menoscabo o constituyese un obstáculo para la realización de las actividades o prestación de servicios que correspondiesen a aquellas¹⁵. Esto quiere decir que la norma alude a una complementariedad respecto de la legislación sectorial reguladora de las competencias propias de las otras Administraciones públicas sobre las materias que en el mismo se citan¹⁶. Concretamente, se permitía a los ayuntamientos ir más allá en prestaciones sociales respecto de las que en cada momento dispongan el Estado o las Comunidades Autónomas¹⁷.

IV. LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS SOCIALES TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY 27/2013, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LERSAL), ha sido aprobada finalmente, después de una larga y tortuosa andadura, el 27 de diciembre de 2013¹⁸. En su preám-

¹⁴ Este precepto ha sido modificado por la LERSAL y ahora los municipios con población superior a 20.000 habitantes deberán prestar los siguientes servicios: «protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público».

¹⁵ STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 12.

¹⁶ J. L. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «La cláusula general de competencia municipal», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, 1999-2000, pág. 59. Se trataría, dice el autor, «de otro tipo de cláusula general que contendría una habilitación para complementar el desarrollo de las competencias estrictamente propias o exclusivas de otras Administraciones Públicas de forma “espontánea”, esto es, sin la necesaria presencia de una previsión expresa en las correspondientes leyes sectoriales, cuya existencia, obvio es decirlo, sería, en este caso, imprescindible».

¹⁷ Véase en este sentido F. VELASCO CABALLERO, «Reformas en el Derecho Local: qué y quién», *op. cit.*, pág. 43. El autor entiende que se está haciendo referencia al Estado social en su versión municipal. Esto es, en los sectores que identifica el propio artículo 28 LBRL (cultura, vivienda, etc.) se permite a los ayuntamientos ir más allá en prestaciones sociales respecto de las que en cada momento dispongan el Estado o las Comunidades Autónomas.

¹⁸ Publicada en el *BOE* de 30 de diciembre de 2013. El origen de esta norma se encuentra en un texto elaborado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, sustentado en el texto de propuesta de reforma de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local elaborado por una Comisión coordinada por el director del INAP. Desde las primeras versiones públicas de los borradores y anteproyectos han visto la luz diferentes versiones del mismo. La última parecía ser la versión de 18 de febrero de 2013, resultante del informe

bulo, el legislador comienza haciendo referencia al reformado artículo 135 de la CE, así como a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo de aquel precepto constitucional. El legislador sostiene que estas reformas exigen «nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales». Con este propósito, se plantea la modificación de algunas de las disposiciones contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local¹⁹. Entre los objetivos que persigue esta reforma se encuentran clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones y hacer efectivo el principio «una Administración una competencia». Con ello, el legislador pretende «evitar los problemas de solapamientos competenciales entre Administraciones hasta ahora existentes». En este sentido, se señala en el preámbulo que

«la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones».

En los epígrafes siguientes trataremos de analizar, a raíz de las reformas que la LERSAL ha introducido en la Ley básica de 1985, en qué medida se han visto afectados, desde el punto de vista del reparto competencial y como actividad prestacional municipal, los «servicios

presentado por el ministro de Hacienda y Administraciones Públicas el 15 de febrero sobre el Anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local. No obstante, con posterioridad han sido elaborados otros borradores, hasta que el 6 de septiembre se publica en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, aprobado en Consejo de Ministros de 26 de julio de 2013. Tras seguir el *iter* legislativo pertinente, se aprueba el texto definitivo de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local por el Congreso de los Diputados, en sesión de fecha de 19 de diciembre de 2013.

¹⁹ Concretamente, se han modificado 33 artículos y cinco disposiciones adicionales de la LBRL.

sociales». No hay que perder de vista en el desempeño de esta tarea dos cuestiones esenciales. En primer lugar, debemos tener presente el escenario de crisis económica actual en el que se ve sumido el Estado. Esta circunstancia exige a las Administraciones públicas en general, y a la municipal en particular, en cuanto que primera destinataria de las demandas ciudadanas, unos niveles de prestación, en el ámbito de la asistencia social, mayores que en épocas de bonanza económica²⁰. En segundo lugar, no se puede desconocer, a la hora de reordenar las competencias locales, que junto a los principios de «estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales» también se encuentran, conforme al nuevo artículo 2 de la LBRL, los de descentralización y proximidad con el fin de hacer efectiva la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales.

Es cierto que se sustituye el principio de «máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos», previsto en el antiguo artículo 2 de la LBRL y «clave en la comprensión del papel de los entes locales y en la articulación del posible bloque competencial a atribuir a los entes y corporaciones locales por parte de la legislación ordinaria tanto estatal como autonómica»²¹, por el de simple «proximidad».

Sin embargo, la Carta Europea de Autonomía Local (CEAL), de aplicación «en relación con las colectividades contempladas en la legislación española de régimen local y previstas en los artículos 140 y 141 de la Constitución», esto es, a municipios, provincias e islas, reafirma la idea de la mayor proximidad en estrecha conexión con el principio de subsidiariedad al determinar en su artículo 4.3 que «el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos».

Sin lugar a dudas, el municipio es la entidad pública territorial más cercana a los ciudadanos. Es la más próxima a sus necesidades y la primera que recibe sus demandas. La mejor prueba de ello es la de-

²⁰ «Los ayuntamientos han sido capaces de afrontar los grandes retos y los cambios culturales de finales del siglo XX: los fenómenos migratorios, los nuevos modelos familiares, la dependencia y el envejecimiento de la población, y en esta primera década del siglo XXI, son el principal dique de contención contra la crisis, y el principal espacio de resistencia, de dignidad, de defensa de los derechos de la ciudadanía y los principales espacios para generar alternativas sociales y económicas para paliar los efectos de la crisis y los recortes. Estos cambios y la crisis económica obligan a una reflexión y a un refuerzo de las políticas y los servicios públicos de los municipios para garantizar la igualdad de oportunidades» (Enmienda a la totalidad al Proyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Serie A, núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, pág. 5).

²¹ L. MELLADO RUIZ, «Notas críticas sobre el anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, 2012, pág. 6.

manda vecinal de servicios sociales a los respectivos ayuntamientos con ocasión de la crisis económico-financiera²². En definitiva, si bien el legislador básico de 2013 relativiza la regla de la máxima proximidad como principio inspirador de la distribución competencial, nos encontramos con el hecho de que es la propia realidad social y económica la que impone, al menos en el ámbito de los servicios sociales, ajustar el proceso de asignación competencial local a dicho principio.

1. *Restricción del contenido prestacional de los servicios sociales como servicio obligatorio mínimo*

De acuerdo con el artículo 26.1 de la LBRL, los ayuntamientos son competentes para prestar una serie de servicios que el precepto determina en función del número de habitantes o población municipal. Como ya se ha señalado, el legislador de 1985 establecía que la «prestación de servicios sociales» es obligatoria para los municipios de más de 20.000 habitantes. Con la LERSAL, esta obligación genérica se convierte en la más específica, concreta y limitada de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social». Parece, como dice VELASCO CABALLERO, que ahora la intervención municipal obligatoria ya no es propiamente prestacional, sino de simple identificación de las situaciones de necesidad asistencial²³.

A nuestro juicio, lo más acertado, con el fin de racionalizar la Administración municipal y ajustarla a las tareas reales que en la actualidad vienen realizando todos los municipios en materia de asistencia social, tal y como, por otra parte, se les encomienda en las distintas leyes autonómicas de servicios sociales²⁴, sería la atribución legal y la consiguiente dotación presupuestaria a todos los municipios, cualquiera

²² En este sentido, sirvan de ejemplo los presupuestos aprobados para el 2014 en las grandes ciudades gallegas, en las que el gasto social ha cobrado un protagonismo inédito en la actuación municipal a causa de la crisis. A Coruña engloba en partidas de bienestar social hasta 70 millones de euros de sus presupuestos. Pontevedra sube tres puntos sus reservas para políticas sociales y refuerza los proyectos relacionados con el empleo. Ferrol hace crecer en 15 por 100 las ayudas directas a las familias. Lugo destina 23 millones a programas sociales y atención familiar, y en Santiago se destinarán 55 millones repartidos en el mismo campo.

²³ F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal* 2012, núm. 6, 2013, pág. 39.

²⁴ A modo de ejemplo se transcribe el artículo 61.1 de la vigente Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia, que bajo la rúbrica «De los servicios sociales mínimos garantizados por los ayuntamientos» dispone que de cara «a garantizar una oferta pública de servicios sociales a todas las personas, con independencia de su residencia, todos los ayuntamientos de Galicia asegurarán, como mínimo, la prestación de servicios sociales comunitarios básicos de titularidad municipal».

que sea su población, de los servicios sociales primarios o comunitarios, y no sólo la evaluación e información de situaciones de necesidad social existentes. Sin lugar a dudas, «esta clase de servicios se demandan y deben ser prestados en el ámbito municipal y constituyen una de las señas de identidad de lo municipal», tal como lo confirma la crisis económico-financiera actual²⁵.

No obstante, como el artículo 26 de la LBRL establece obligaciones «mínimas», esto es, servicios que, «en todo caso», han de prestar los municipios en función de su horquilla de población, nada impide que los ayuntamientos, independientemente de su número de vecinos, si disponen de los recursos económicos necesarios y si no generan duplicidades inadmisibles²⁶ con otras Administraciones públicas, lleven a cabo la prestación de más servicios públicos que los obligatoriamente previstos en la Ley. De hecho, las leyes autonómicas de régimen local y las leyes sectoriales estatales o autonómicas en materia de servicios sociales pueden mantenerlo como servicio público municipal obligatorio a pesar de ser una actividad cuyo contenido prestacional se ve reducido en la LBRL²⁷.

2. *El carácter reductor del contexto legal que enmarca la asignación competencial a los entes locales*

Conforme al parecer mayoritario de la doctrina, el artículo 25 de la LBRL en su apartado primero contiene una competencia general municipal sin más límite que las competencias atribuidas a la legislación

²⁵ Véase en este sentido la enmienda núm. 155 al artículo primero del Proyecto de LERSAL (*BOCG. Congreso de los Diputados*, Serie A, núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, pág. 118). Se propone que en la letra a) del artículo 26.1 de la LBRL se incluyesen como prestación obligatoria de todos los municipios, entre otros, los servicios de «atención social primaria, incluidas situaciones de exclusión social y emergencias».

²⁶ M. ALMEIDA CERREDA («La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en *La Planta del Gobierno Local*, coord. Juan José Díez Sánchez, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, AEPDA, 2013, pág. 107) manifiesta que «hay supuestos donde las duplicidades funcionales son admisibles, en cuanto no generan ningún tipo de ineficiencia, sino que responden a una legítima priorización de los gastos en función de las preferencias de cada colectividad local». Esto quiere decir que hay ocasiones en las que el ejercicio de la actividad por distintas instancias administrativas no supone un mayor gasto.

²⁷ En este sentido, F. VELASCO CABALLERO («Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, pág. 39) sostiene que «la simple supresión de la norma estatal no significa que desaparezca el servicio obligatorio y, menos aún, la competencia que le da sentido. Las leyes sectoriales del Estado y sobre todo, las leyes municipales o sectoriales autonómicas pueden mantener como servicios públicos municipales obligatorios (por ejemplo, sobre servicios sociales, o sobre control de alimentos o bebidas) actividades suprimidas del listado del artículo 26.1.a) LBRL».

estatal y a la autonómica. Tras la redacción conferida a dicho apartado por la LERSAL se comprueba que en su literalidad existen pequeñas y, a la vez, significativas omisiones léxicas y la introducción de una breve pero reveladora, como veremos a continuación, precisión terminológica:

«El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover (*toda clase de*) actividades y prestar (*cuantos*) los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal *en los términos previstos en este artículo*» (art. 25.1).

Se resaltan en el precepto transcrito las modificaciones introducidas respecto a la redacción anterior del mismo. Por un lado, se suprimen los términos «*toda clase de* (actividades)» y «*cuantos* (servicios públicos)», lo cual es ya una clara muestra de los tintes limitadores de la reforma respecto a la asunción competencial por parte de los entes locales²⁸. Por otro lado, la inclusión del requisito «*en los términos previstos en este artículo*» permite poner en cuestión si, tras la aprobación de esta norma, el precepto continúa encerrando una cláusula general de competencia municipal, esto es, si el ayuntamiento puede, como hasta ahora, adoptar múltiples y heterogéneas iniciativas, con el fin de satisfacer el interés general de los vecinos, en todos aquellos ámbitos de actuación que no estén reservados a otra Administración²⁹.

Pues bien, una interpretación finalista de la norma, en la que se han de tener en cuenta tanto los objetivos que persigue el legislador manifestados en el preámbulo de la LERSAL como el tenor literal del precepto transcrito, permite intuir que tras la nueva redacción del precepto los municipios podrán promover las actividades y prestar los servicios que contribuyan a satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal ejerciendo, en los términos que determine el legislador sectorial autonómico o estatal, competencias en las materias relacionadas en el apartado segundo del mencionado artículo, competencias que deberán ser atribuidas por una ley que evalúe «la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentra-

²⁸ Véase en este sentido L. MELLADO RUIZ, «Notas críticas sobre el anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención», *op. cit.*, pág. 23.

²⁹ La Carta Europea de Autonomía Local hace referencia a esta competencia general de los entes locales en su artículo 4.2, al disponer que aquellos «tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad».

lización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» (art. 25.3) y que, asimismo, garantice «que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

En consecuencia, de la literalidad de la norma se deduce que la competencia general se convierte ahora en un simple pórtico de las competencias que a continuación se relacionan en el apartado segundo del artículo 25³⁰, con el consiguiente efecto reductor de la autonomía local. Corresponderá, en su caso, al Tribunal Constitucional determinar si esta limitación supone o no una vulneración de la garantía institucional de la autonomía local³¹. Cabe prever, no obstante, a la vista de los pronunciamientos previos del Alto Tribunal, que dicha reducción es constitucionalmente aceptable ya que no priva a la institución de sus posibilidades de existencia real y permite su reconocibilidad conforme la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.

En segundo término, con esa intención reductora de las competencias locales se suprime el artículo 28 de la Ley de Bases al considerar el legislador del 2013 que las actividades complementarias aquí previstas pueden generar duplicidades administrativas. Sin entrar ahora a valorar en qué medida son o no admisibles las duplicidades³² ni si

³⁰ J. M. DÍAZ LEMA («El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pág. 69) sostiene que la cláusula «en los términos previstos en este artículo» pone de manifiesto que «la reforma local de 2012-2013 se siente incómoda en la atribución de una competencia general a las entidades locales, y por ello convierte dicha competencia general en un simple pórtico de las competencias que el apartado 25.2 les atribuye a continuación».

³¹ M. ALMEIDA CERREDA («La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas», en prensa) mantiene que «no es aventurado considerar que esta interpretación, que, incluso, es la que a priori puede parecer más acorde con la *voluntas legislatoris*, vulnera la garantía institucional de la autonomía local consagrada en el artículo 137 de la Constitución. El hecho de que un Ayuntamiento ante una demanda ciudadana ligada a la vida de la comunidad local no pueda actuar, en alguna medida, para colmarla, sino que daba abstenerse de obrar, aduciendo su carencia de competencias expresas y determinadas, parece que choca, de modo palmario, con la imagen que de la autonomía municipal tiene la conciencia social en nuestro país en la actualidad».

³² Tras la modificación de la LBRL por la LERSAL esta disposición queda sin contenido. El pretexto es acabar con toda posibilidad de duplicidades y, por lo tanto, con la finalidad de fidelidad al lema de la LERSAL, esto es, «una administración, una competencia». La eliminación del precepto ha sido criticada, entre otros, por M. ALMEIDA CERREDA («La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», *op. cit.*, pág. 107), quien manifiesta que «partiendo de una valoración apriorística negativa de las duplicidades funcionales, suprime la cláusula de competencias complementarias contenida en el art. 28 de la LBRL». Para el autor, no parece que esta sea la mejor decisión posible, «pues como se ha demostrado antes, hay supuestos donde las duplicidades funcionales son admisibles, en cuanto no generan ningún tipo de ineficiencia, sino que responden a una legítima priorización de los gastos en función de las preferencias de cada colectividad local». Esto quiere decir que hay ocasiones en las que el ejercicio de la actividad por distintas instancias administrativas no supone un mayor gasto.

las Administraciones locales, y concretamente las municipales, son responsables de las mismas³³, se puede entrever que las competencias «distintas de las propias y de las delegadas» previstas en el nuevo apartado cuarto del artículo 7 pueden suplir u ocupar el espacio que dejan vacante las competencias complementarias. No obstante, la Ley condiciona su ejercicio al cumplimiento de dos requisitos: i) no poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con las determinaciones de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y ii) no incurrir en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. Su efectividad deberá demostrarse a través de los correlativos informes de carácter necesario y vinculante: i) de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y ii) de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En consecuencia, los municipios podrán ejercer competencias sobre cualquier materia que no tenga la condición de propia o delegada, siempre que se cumplan los requisitos citados.

Por otra parte, cabe entender que el procedimiento previsto en el artículo 7.4 se utilizará para aquellas competencias «distintas de las propias y atribuidas por delegación» que los municipios no viniesen ejerciendo bajo el manto del derogado artículo 28 de la LBRL y deseen hacerlo con posterioridad a la entrada en vigor de la LERSAL. En cuanto a las actividades que ejercían con anterioridad a la entrada en vigor de la LERSAL, podrán continuar desempeñándolas siempre que no incurran en la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración pública y cuenten con la financiación necesaria.

Por lo que se refiere a las normas autonómicas de Administración local que contienen cláusulas similares a la establecida en el derogado artículo 28, estas mantienen su vigencia y aseguran esa competencia municipal «complementaria»³⁴ en la medida en que dichas cláusulas au-

³³ Como sostiene X. FORCADELL I ESTELLER («Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, coord. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pág. 62), estas apreciaciones parecen «ignorar que el reparto competencial que ampara la Constitución española, y la interpretación que de ella ha hecho el Tribunal Constitucional, han abonado en todos los ámbitos la existencia de competencias compartidas y concurrentes entre los distintos poderes y también distintas Administraciones».

³⁴ Sirva como ejemplo la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración local de Galicia, que en su artículo 86 contiene la cláusula de complementariedad en los siguientes términos: «1. Para la gestión de sus intereses y una vez que se garantice la prestación de los servicios mínimos, el municipio también podrá ejercer actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a: a) La edu-

tonómicas redundan en beneficio de la autonomía local³⁵. Ahora bien, estas previsiones autonómicas permitirán a los municipios el desempeño de actividades complementarias pero ejercidas, en todo caso, en el marco de las limitaciones establecidas en la legislación básica estatal, de modo que no será posible dicha asignación competencial, bajo el paraguas de estas cláusulas, si la misma da lugar a duplicidades funcionales e implica algún desequilibrio financiero.

Para concluir, cabe sostener que si bien la supresión del artículo 28 de la LBRL puede implicar un recorte de la autonomía local, no vulnera, en cambio, la garantía constitucional de esta institución en la medida en que la autonomía local demanda competencias propias en ámbitos de interés local pero no requiere la atribución de una cláusula competencial genérica como la recogida en el citado artículo 28.

3. *Las competencias municipales propias en el nuevo artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local*

En este contexto restrictivo de las competencias que pueden ser ejercidas por las entidades locales se enmarca la relación de materias comprendidas en el apartado segundo del artículo 25 de la LBRL. Con la LERSAL se eliminan del catálogo incluido en dicho precepto algunas competencias municipales³⁶ y se limita el contenido de otras, como la salud o la asistencia social.

De conformidad con el tenor literal del precepto, «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: (...)». Lo más destacable desde el punto de vista de la literalidad de la norma es la manifestación expresa del carácter de «propias», que deberá corresponder a las competencias que el municipio

cación. b) La cultura, la juventud y el deporte. c) La promoción de la mujer. d) La vivienda. e) La atención primaria a la salud. f) La ocupación y la lucha contra el paro. g) Los archivos, museos, conservatorios de música y centros de bellas artes. h) El fomento de las estructuras agrarias y la prestación de servicios de interés público agrario. i) La protección del medio ambiente. 2. Para la realización de estas actividades, los municipios podrán ejercer las potestades de ejecución que no estén atribuidas por la legislación a otras Administraciones Públicas, incluida, en su caso, la de dictar reglamentos internos de organización de los correspondientes servicios».

³⁵ En este sentido, véase F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, pág. 43.

³⁶ Por ejemplo, de la relación de materias contenidas en el artículo 25.2 de la LBRL desaparecen, tras su modificación por la LRSAL, «conservación de caminos y vías rurales» [prevista en su apartado d)], «mataderos», «defensa de usuarios y consumidores» [previstas en su apartado g)] y turismo [prevista en su apartado m)].

ejerza en el marco del catálogo de materias incluido en el apartado segundo del mencionado artículo 25.

La LERSAL mantiene en su artículo 7.1 dos tipos de categorías competenciales municipales: las propias y las delegadas. En atención a las críticas vertidas tanto por la doctrina científica como por el Consejo de Estado, se elimina del texto legal el concepto «competencias impropias»³⁷ previsto en el Anteproyecto. En su lugar se prevé que las entidades locales podrán ejercer competencias «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación», a las que ya hemos tenido ocasión de referirnos.

Por lo que se refiere a las competencias propias, como se sabe, estas sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, mientras que las atribuidas por delegación se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LBRL.

En relación con estas dos categorías competenciales cabe recordar que la Carta Europea de la Autonomía Local, en el apartado primero de su artículo tercero, señala que por «autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades 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». Por lo tanto, los entes locales tendrán su propio ámbito competencial y, como sostienen la doctrina más autorizada³⁸ y la jurisprudencia

³⁷ Se entendió que la categoría «competencias impropias» era ajena a la tradición de la LBRL. Se trataba de un concepto, cuanto menos, confuso que encerraba una pluralidad de significados, tal como lo demuestran los estudios doctrinales que se han ocupado de analizarlo. En este sentido puede verse el exhaustivo análisis sobre la delimitación conceptual de las competencias impropias realizado por A. GALÁN GALÁN, *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2012, pág. 56. De hecho, la propia norma no las definía como tales, sino sólo por su exclusión de las otras clases de competencias. Se trataba, ciertamente, como sostiene el Consejo de Estado, de «un *tertium genus* distinto de las competencias propias y de las delegadas» (Dictamen 567/2013 del Consejo de Estado, aprobado el 26 de junio de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, versión de 24 de mayo de 2013).

³⁸ Entre otros, L. ORTEGA ÁLVAREZ y F. PUERTA SEGUIDO, «Artículo 7», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo 1 (arts. 1 a 45)*, dirs. M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, Valencia, Tirant lo Blanch, 2007, págs. 180 y ss.; J. L. CARRO FERNÁNDEZ VALMAYOR, «El Debate sobre la autonomía local», en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, coord. F. SOSA WAGNER, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pág. 92. En este sentido, G. FERNÁNDEZ FARRERES («La delegación de competencias y la encomienda de gestión», *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, 1997, pág. 125) señala que «la autonomía de los entes regionales y locales —aunque con diferencias sustanciales entre ellos— que la Constitución sanciona, exige ante todo la atribución legal de competencias específicas, decisorias y exclusivas a su favor; es decir, la atribución de un conjunto de competencias propias, pues sólo esas competencias propias traducen efectivamente la posición de autonomía de dichos entes frente al Estado —o, en el caso de los

constitucional³⁹, el núcleo competencial reclamado por la garantía institucional tendrá que ser necesariamente traducido en el tipo de competencias que la LBRL califica como propias⁴⁰.

Sin embargo, de la simple lectura del catálogo de materias relacionadas en el apartado segundo del artículo 25 de la LBRL es fácil observar cómo tras su modificación por la LERSAL se produce no sólo una reducción, sino también una concreción de las competencias propias que el legislador sectorial debe atribuir a los entes municipales. Nos sirve como ejemplo de precisión el texto de la letra e) de dicho precepto, que se refiere en los siguientes términos a la materia «Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social»⁴¹.

La primera cuestión que cabe abordar es si entra dentro de la función constitucionalmente encomendada al legislador estatal, con el fin de garantizar la autonomía local desde un punto de vista competencial, especificar con semejante grado de detalle las competencias municipales propias en ámbitos competenciales de exclusiva titularidad autonómica. La respuesta nos la da el Tribunal Constitucional, que ha tenido ocasión de manifestar que:

«(...) Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ul-

entes locales, frente a las propias Comunidades Autónomas, obviamente—, lo que no sucede, sin embargo, cuando las competencias atribuidas lo son por vía de delegación». M. SANCHEZ MORÓN (*Derecho Administrativo. Parte General*, 7.ª ed., Madrid, Tecnos, 2011, pág. 383) sostiene que «estamos más bien ante lo que, con terminología de otros ordenamientos, se denominaría administración indirecta del Estado o de las Comunidades Autónomas».

³⁹ El Tribunal Constitucional, en su sentencia 103/2013, de 25 de abril, recuerda que «la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para 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» (FJ 6).

⁴⁰ Como ha puesto de relieve A. GALÁN GALÁN (*La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, op. cit., págs. 62-63), «sólo las competencias atribuidas a título de propias son idóneas para satisfacer las exigencias derivadas del contenido competencial de la autonomía local». En el mismo sentido se había pronunciado T. FONT I LLOVET («Las competencias locales», en *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, INAP y Fundación Pi i Sunyer, 1992, pág. 67), quien afirma que «la autonomía exige competencias propias y de exclusiva responsabilidad del ente local».

⁴¹ Como es sabido, con anterioridad a la reforma se preveía en la letra k) del artículo 25.2 que una de las materias en las que el municipio debía ejercer competencias era «Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social».

terior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia»⁴².

Parece, por lo tanto, de acuerdo con esta doctrina constitucional, que el legislador del 2013 se ha excedido de su papel básico y ha invadido las competencias autonómicas en materia de asistencia social, ya que debe ser el legislador autonómico el que determine dentro de la materia de su exclusiva titularidad qué competencias les corresponden dentro de la «asistencia social» a los entes municipales.

El segundo problema que plantea este precepto tras su reforma es la necesidad de resolver si a partir de este momento los legisladores estatal y autonómico podrán atribuir a los entes municipales competencias propias en materias que excedan los específicos términos de este precepto. Ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto el Consejo de Estado en el Dictamen emitido el 26 de junio de 2013 en relación con el Anteproyecto de la LERSAL⁴³. A juicio del Consejo de Estado, el artículo 25

«es, sin duda, un precepto que, por regular uno de los aspectos configuradores de la autonomía local como es el relativo a las competencias propias de los municipios, entronca directamente con la competencia del Estado para definir *ex* artículos 137 y 149.1.18 de la Constitución el contenido concreto de la garantía institucional. Y es, por lo demás una norma básica que, como tal, vincula a las CCAA y delimita el ámbito a partir del cual estas pueden establecer, en ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto de la materia de que se trate» (la cursiva es nuestra).

Así pues, para el Consejo de Estado,

«si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que pretende operar el anteproyecto sometido a consulta, *serán las Comunidades Autónomas las que, en su caso, deban ajustar su esquema competencial de atribución de competencias a los Municipios a lo dispuesto con carácter básico por el legislador es-*

⁴² STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3.

⁴³ La versión del Anteproyecto de la LERSAL sometida a consulta del Consejo de Estado ha sido la de fecha de 24 de mayo de 2013. No obstante, el contenido del precepto analizado [25.2.k] no ha experimentado variación alguna. La redacción actual del precepto es la misma que la contenida en el citado Anteproyecto.

tatal. Afirmar lo contrario llevaría a sostener que, promulgados los Estatutos de Autonomía o aprobadas en ejercicio de las competencias autonómicas que estos establecen las correspondientes normas de delimitación de competencias, el marco competencial resultante de tal operación de concreción devendría indisponible para el legislador estatal, que no podría en ningún caso alterar el alcance dado a la autonomía local, en su vertiente de reconocimiento de competencias, lo que no resulta conforme con la interpretación que de las competencias del Estado en materia local ha efectuado el Tribunal Constitucional» (la cursiva es nuestra).

Concluye el Consejo de Estado afirmando que la función del artículo 25.2 es

«delimitar los ámbitos a los que pueden extenderse las competencias municipales, que es precisamente lo que al legislador estatal corresponde, estableciéndose en las disposiciones transitorias novena y undécima del anteproyecto las consecuencias que en materia de sanidad, educación y servicios sociales han de derivarse de tal delimitación. El hecho de que ello interfiera con la regulación autonómica vigente no permite concluir que exista en este caso una vulneración de las competencias autonómicas» (la cursiva es nuestra).

En resumen, de acuerdo con el parecer del Consejo de Estado, al legislador estatal no le corresponde asegurar el mínimo de autonomía local que en todo caso debe ser respetado por el legislador sectorial y que, en su caso, puede ampliar, sino que, por el contrario, las bases estatales fijan máximos que las Comunidades Autónomas no pueden superar, definiendo de ese modo positivamente las competencias municipales. En consecuencia, y de acuerdo con esta doctrina del supremo órgano consultivo, las Comunidades Autónomas no podrán elevar el techo de la autonomía municipal.

Sin embargo, parte el Consejo de Estado de una premisa errónea ya que el artículo 25.2 LBRL es una norma de garantía de la autonomía local, no una norma de atribución competencial⁴⁴. En este sentido, el

⁴⁴ En este sentido, F. VELASCO CABALLERO («Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, coord. J. A. SANTAMARÍA PAS-

propio Tribunal Constitucional señala que si bien la LBRL puede contener reglas sobre la forma de asignación de competencias locales, corresponde a las Comunidades Autónomas, en materias de su exclusiva titularidad, la determinación de las competencias municipales⁴⁵.

En consecuencia, la LBRL no enuncia las competencias municipales, sino las materias de interés local en las que necesariamente las leyes sectoriales estatales y autonómicas deben atribuir a los municipios su propio ámbito competencial. Por ello, como señala VELASCO CABALLERO, tras la modificación por la LERSAL del artículo 25.2 de la LBRL, «el Estado habrá reducido la garantía legal de la autonomía local, pues ya no impondrá a las leyes autonómicas (las de régimen local y las de desarrollo) la necesidad de que atribuyan competencias suficientes a los municipios»⁴⁶.

Esta reducción de la garantía legal de la autonomía local es realizada por el legislador del 2013 bajo el pretexto de ajustar ingresos y gastos. Sin embargo, el sistema de atribución competencial municipal diseñado por el bloque de la constitucionalidad no impide a las Comunidades Autónomas atribuir a los municipios competencias al margen de la lista de materias en las que «en todo caso» deberán tener algún tipo de intervención conforme al artículo 25.2⁴⁷. En efecto, la expresión «en todo caso», contenida en el apartado segundo del citado artículo 25, implica que los entes municipales necesariamente han de ejercer competencias en los términos de la legislación del Estado y/o de las Comunidades Autónomas en los ámbitos materiales relacionados en dicho precepto, pero, al mismo tiempo, no impide que el legislador sectorial reconozca a los municipios competencias en sectores de actividad que no estén incluidos en dicho catálogo y sobre las que el legislador sectorial autonómico o estatal tenga atribuidas competencias de acuerdo con el marco constitucional de distribución competencial.

TOR, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, págs. 91-92) sostiene con rotundidad que «el listado de materias del artículo 25.2 LBRL es conforme con el bloque de la constitucionalidad precisamente porque no atribuye competencias». Este listado es, a juicio del citado autor, «el punto de equilibrio entre la competencia estatal sobre “régimen jurídico” de la Administración local (ex artículo 148.1.18 de la CE) y las competencias sectoriales de cada comunidad autónoma».

⁴⁵ Así, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 214/1989, sostiene que «delimitada así la existencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las Entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— 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» (FJ 3).

⁴⁶ F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, pág. 49.

⁴⁷ J. M. DÍAZ LEMA, «El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», *op. cit.*, pág. 71.

En definitiva, el artículo 25.2 LBRL sólo puede entenderse como un mandato que trata de asegurar que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas atribuyan competencias a los municipios cada uno en sus ámbitos materiales propios. Interpretar el artículo 25.2 como una atribución inmediata de competencias es sencillamente incompatible con la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre gran parte de las materias que en el mismo se enumeran⁴⁸. Por ello, cabe concluir que los municipios tras la entrada en vigor de la LERSAL continuarán ejerciendo las competencias atribuidas por la legislación sectorial independientemente de que se refieran o no a las materias incluidas en el catálogo del artículo 25.2. En este sentido, la disposición transitoria segunda de la LBRL dispone que: «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; (...) de esta Ley, no disponga otra cosa, los municipios, (...) conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley». Además, desde un punto de vista práctico, esta interpretación viene avalada por un elemental principio de continuidad en la prestación de los servicios públicos locales⁴⁹.

Ahora bien, cuando se trate de competencias propias de nueva atribución, esto es, aquellas que no eran ejercidas por los municipios en el momento de la entrada en vigor de la LERSAL, la ley de asignación deberá «evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» (art. 25.3). No se hace referencia, en coherencia con el carácter limitador que el nuevo texto impone a las competencias locales, al principio de «máxima proximidad de la gestión administrativa» a los ciudadanos⁵⁰ y, en su lugar, se exige el respeto a

⁴⁸ En este sentido, L. MELLADO RUIZ («Notas críticas sobre el anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención», *op. cit.*, pág. 24) afirma que «será por lo tanto, la legislación autonómica respectiva la competente realmente para decidir si sus municipios pueden ejercer o no tales competencias en su territorio. El artículo 25 LBRL no es un artículo de base competencial, ni su contenido se acompasa al modelo sectorial de distribución de títulos competenciales».

⁴⁹ Así se señala en la Circular de 11 de marzo de 2014 de la directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos, referente al sistema de ordenación de las competencias municipales y al régimen foral vasco, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

⁵⁰ Cabe recordar que el apartado tercero y último del artículo 25 en la versión anterior a la reforma establecía que «sólo la ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2». Estos principios eran los de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Ahora el legislador ha sustituido este principio por el de simple «proximidad». Esto supone, como manifiesta L. MELLADO RUIZ («Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, 2014, pág. 501), «en primer lugar, una aparente devaluación

los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Esto quiere decir que las competencias serán ejercidas no por el nivel administrativo más próximo a los ciudadanos que demandan la realización de la actividad o la prestación del servicio, sino por aquel nivel que sea más eficiente. Es cuestionable que se pueda soslayar un principio incorporado junto con el principio de subsidiariedad⁵¹ a nuestro ordenamiento jurídico e invocado, si bien de forma limitada («proximidad»), por el artículo 2.º de la LBRL como principio informador de la atribución competencial local. Asimismo, será difícil obviar «la propia naturaleza del mundo local, donde muchas veces es más importante —y no necesariamente insostenible— la proximidad, cercanía y rapidez en las respuestas (en la gestión administrativa) que un análisis heterónomo de beneficios y costes»⁵².

En segundo lugar, conforme al citado artículo 25.3, la asignación competencial a los entes municipales por parte del legislador sectorial también debe ajustarse a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; por ello, el artículo 25, en su apartado cuarto, requiere que la ley sectorial determinante de las competencias locales vaya

«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».

ción (formal y material) de su funcionalidad, y, en segundo plano, atendiendo a las posibles consecuencias de esta “reconversión” positiva, una afección —aún indiciaria y provisional— a la propia configuración constitucional necesaria de las entidades locales, como el nivel territorial de gobierno más cercano a las necesidades de la ciudadanía».

⁵¹ Como se sabe, el principio de subsidiariedad significa que siempre debe actuar el nivel inferior o más cercano al ciudadano cuando el objetivo perseguido vaya a ser alcanzado por este satisfactoriamente. Esto quiere decir que las competencias deben pertenecer a la Administración que está más próxima al ciudadano, esto es, la local. De este modo, deben ser las otras Administraciones territoriales las que justifiquen por qué se reservan el ejercicio de las competencias y no las atribuyen a los entes locales.

⁵² L. MELLADO RUIZ, «Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad», *op. cit.*, pág. 503. Sostiene el autor que «la “gestión local” no tiene por qué ser más eficiente (ni menos objetiva) que la llevada a cabo por una entidad superior, pero seguramente será más simple y ágil (por la mayor información de los responsables municipales, por la reducción de trámites de instrucción, por la colaboración/participación de los ciudadanos, por el acortamiento de los plazos de atención o respuesta, etc.), y posiblemente más participada y legítima, al menos en teoría: los ciudadanos no viven, en definitiva, en Comunidades Autónomas (ni en un Estado), viven en ciudades y pueblos...» (pág. 504).

Parece, según el tenor literal del precepto, que la atribución competencial no se puede llevar a cabo en aquellos casos en los que el ejercicio de las competencias por parte de los entes locales implique un mayor gasto que la actuación autonómica o estatal en dichos ámbitos ¿Esto implica que el principio de descentralización debe sacrificarse para hacer efectivo el de eficiencia y sostenibilidad financiera? La respuesta a nuestro juicio debe ser negativa, ya que de lo contrario podría dejarse sin efecto el principio constitucional de autonomía local⁵³. Hay que tener en cuenta que la descentralización de competencias tiene sentido en aquellas materias que sean de interés primordialmente local, como ocurre con los servicios sociales. En este ámbito, la descentralización competencial tiene para el ayuntamiento la ventaja de que una asignación formal, expresa, de competencias sobre la materia en las que ya viene desarrollando su actividad implicaría la obtención de una vía adicional de financiación⁵⁴.

Por otra parte, hay que recordar que las leyes sectoriales también han de guiarse en el proceso de atribución competencial por el principio de eficacia al que hace referencia el artículo 2.º de la Ley en cuanto que principio informador, junto con los de descentralización, proximidad y eficiencia, de la asignación competencial a los entes locales. Es posible que razones de eficacia redunden en una mayor descentralización, siendo muy complicado en determinados supuestos, sobre todo en aquellos estrechamente relacionados con el estado de bienestar, primar razones de sostenibilidad financiera y de eficiencia por encima de la eficacia y la descentralización⁵⁵.

⁵³ J. M. DÍAZ LEMA («El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», *op. cit.*, pág. 63) considera, por el contrario, que la ley sectorial, estatal y autonómica, «no sólo debe guiarse por un principio de descentralización como sucedía en el texto de 1985, sino además por un criterio de sostenibilidad financiera, que puede muy bien contrarrestar el anterior, e incluso anularlo; en concreto, si la asignación de competencias a las entidades locales resulta más costosa que el ejercicio de las mismas por el Estado o la Comunidad Autónoma, del precepto comentado se deducirá la prohibición de la referida asignación competencial».

⁵⁴ Véase en este sentido E. DESDENTADO DAROCA, «Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en servicios sociales», en *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, dirs. A GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO, Barcelona, Huygens, 2009, pág. 113.

⁵⁵ E. DESDENTADO DAROCA («Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en servicios sociales», *op. cit.*, pág. 111) sostiene que la actividad de asistencia social como actividad de previsión, tratamiento, rehabilitación, integración y de realización de diferentes tipos de prestaciones —técnicas, materiales, económicas—, ante situaciones de necesidad de determinadas personas y colectivos, parece especialmente propicia a la descentralización y desconcentración, al acercamiento de los servicios a los ciudadanos. En esta línea, el legislador gallego hace referencia en la Ley 8/2008, de 13 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia, a los principios de descentralización y proximidad, exponiendo que «la intervención desde los servicios sociales, siempre que su naturaleza lo permita, responderá a criterios de descentralización y desconcentración, de manera que su gestión se lleve a cabo de modo preferente por los órganos administrativos más próximos a la ciudadanía».

Finalmente, el apartado quinto y último del artículo 25 dispone, con la finalidad de evitar las duplicidades administrativas, que 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». De acuerdo con este precepto, la ley sectorial deberá establecer en cada materia que regule las precisas competencias que corresponde ejercer en dicho sector de actividad a los entes locales y asegurarse que en ningún caso sean coincidentes con las correspondientes competencias autonómicas o estatales en la materia de que se trate.

Es cierto que no está exenta de dificultad, teniendo en cuenta la complejidad de nuestro sistema de distribución competencial, la separación nítida y precisa, en un determinado ámbito material, de las competencias locales y autonómicas. Sin embargo, la efectividad de la garantía constitucional de la autonomía local exige que los entes locales dispongan de un cuadro competencial claro acompañado de la financiación necesaria para poder ejercerlo. Por otro lado, si bien las duplicidades no son aceptables para el legislador de 2013, entendemos que, en cambio, sí es admisible el ejercicio de competencias repartido entre varias Administraciones públicas sobre un concreto sector de actividad como la asistencia social. Así pues, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 25.5, el legislador sectorial podrá apostar por la descentralización, acompañada, por supuesto, de la consiguiente financiación, en aquellos ámbitos en los que la actuación municipal sea más adecuada para atender las necesidades ciudadanas, siendo esto, en definitiva, lo que ocurre en el ámbito de los servicios sociales. De hecho, las actuales leyes autonómicas de servicios sociales regulan la atribución de competencias, deslindando con una precisión aceptable las que corresponden a la Administración autonómica de las encomendadas a los ayuntamientos⁵⁶. Por ello, si en este ámbito se han producido duplicidades no ha sido debido a la falta de delimitación competencial, sino a otros factores, entre los que cabe destacar la capacidad de gasto y las preferencias políticas de los entes municipales⁵⁷.

⁵⁶ Sirva como ejemplo la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia, que dedica su Título VIII a la regulación de la atribución competencial, detallando en el artículo 59 las competencias de la Xunta de Galicia y en el 60 las competencias de los ayuntamientos.

⁵⁷ Véanse, en este sentido, las manifestaciones realizadas por el profesor F. VELASCO CABALLERO («Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales», *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 5, 2012, pág. 42), quien pone de manifiesto que la evitación de las duplicidades tiene que ver más con las preferencias políticas de cada entidad pública y la capacidad de gasto que con la redefinición de las competencias autonómicas y locales: «Sea cual sea el orden de actuación, las duplicidades funcionales son consecuencia directa de las preferencias políticas y de la capacidad de gasto de las distintas Administraciones

4. *La prestación de los servicios sociales: de competencia municipal propia a competencia delegada*

Junto a las competencias propias, los entes municipales podrán ejercer, tal como establece el artículo 7 en su apartado primero, competencias delegadas, en el ejercicio de sus competencias, por el Estado y por las Comunidades Autónomas. Los términos de la delegación son los establecidos en el artículo 27 de la LBRL, que, tras la redacción otorgada al mismo por la LERSAL, además de requerir que aquella vaya acompañada de la correspondiente financiación⁵⁸, exige que mejore la eficiencia de la gestión pública, contribuya a eliminar duplicidades administrativas y sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, el ajuste de la delegación a estos principios deberá acreditarse en una memoria económica que acompañará a la delegación y en la que se habrá de valorar «el impacto en el gasto de las Administraciones públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas».

Al comparar la nueva redacción del precepto con la otorgada previamente por el legislador de 1985, se pone de manifiesto una evidente modificación sustancial de los principios que hasta ahora inspiraban la técnica de la delegación. Cabe recordar que en la versión de la LBRL

Públicas. Respecto de esos dos factores *el sistema competencial actúa como un posible límite externo*, factor de corrección o limitación, pero no como causa determinante de la acción pública».

⁵⁸ En efecto, de acuerdo con la nueva redacción que la LERSAL otorga al apartado sexto del artículo 27 de la LBRL, la delegación «habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nula sin dicha dotación. El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica delegante facultará a la Entidad Local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla». En este sentido se incluye un nuevo artículo 57 bis (Garantía de pago en el ejercicio de competencias delegadas) en la LBRL, cuyo apartado primero dispone: «Si las Comunidades Autónomas delegan competencias o suscriben convenios de colaboración con las Entidades locales que impliquen obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, será necesario que éstas incluyan una cláusula de garantía del cumplimiento de estos compromisos consistente en la autorización a la Administración General del Estado su sistema de financiación. La citada cláusula deberá establecer, en todo caso, los plazos para la realización de los pagos comprometidos, para la reclamación por parte de la Entidad local en caso de incumplimiento por parte de la Comunidad Autónoma de la obligación que hubiere contraído y para la comunicación a la Administración General del Estado de haberse producido dicho incumplimiento, teniendo en cuenta el plazo que, en su caso, se pueda establecer mediante la Orden del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a la que se refiere el apartado 3 de este artículo. Para la aplicación de esta cláusula no será precisa la autorización previa a la que hace referencia la disposición adicional septuagésima segunda de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013».

anterior a la aprobación de la LERSAL la delegación del ejercicio de competencias estatales, autonómicas o de otras entidades locales en materias que afectasen a «los intereses propios de los municipios» era posible siempre que ello supusiese una mejora en la «eficacia de la gestión pública» y se alcanzase una «mayor participación ciudadana». Las referencias que hemos entrecomillado se han eliminado por completo en la redacción actual del precepto y, en su lugar, se alude, como hemos visto, a la consecución de objetivos de exclusivo carácter económico, como son los de «mejorar la eficiencia de la gestión pública, contribuir a eliminar duplicidades administrativas y ser acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera». Estas modificaciones introducidas en el umbral mismo del precepto evidencian el cambio radical que experimenta la configuración de la delegación competencial en el ámbito local. Ya no será una técnica de ampliación del poder local que le permitirá gestionar conforme a los principios de eficacia y máxima proximidad competencias en ámbitos materiales de interés municipal⁵⁹, sino más bien, como señala VELASCO CABALLERO, un instrumento de reducción de costes en la gestión de competencias autonómicas y estatales⁶⁰. En las delegaciones, los objetivos de estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera se sobreponen al interés local, la participación vecinal y la eficacia en la gestión. En definitiva, con la nueva regulación se soslayan los criterios de rapidez, cercanía y participación en la realización de las actividades y prestación de servicios de interés local.

En el apartado tercero del citado artículo 27 se encuentra un listado indicativo y abierto de competencias delegables en los municipios por parte de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Aunque el legislador estatal no lo pone de manifiesto, cabe entender que la delegación podrá alcanzar las competencias relacionadas en el mencionado precepto siempre y cuando la legislación sectorial, autonómica o estatal no atribuya su titularidad a los municipios como propia⁶¹. Si con

⁵⁹ L. MELLADO RUIZ («Notas críticas sobre el anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención», *op. cit.*, pág. 28) advierte que al desaparecer la limitación de delegación competencial a materias que afecten a los «intereses propios» de los municipios, parece que se amplía el ámbito material de la delegación incluso a materias que no sean de interés municipal.

⁶⁰ F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, pág. 45.

⁶¹ En este sentido, el Anteproyecto de Ley de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, del 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, dispone en su artículo 2.º, bajo la rúbrica «Delegación de competencias en los municipios», que:

«1. La Administración de la Comunidad Autónoma podrá delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias, de acuerdo con lo dis-

la asignación de competencias a los entes municipales se cumplen los objetivos económicos de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, y no se originan duplicidades administrativas, carece de lógica jurídica y justificación económica que esas competencias se ejerzan como delegadas⁶². Como hemos apuntado al comienzo de este apartado, el principio constitucional de autonomía local limita el posible campo de las delegaciones en la medida que su efectividad exige que el núcleo competencial municipal venga determinado por competencias que tengan el carácter de propias⁶³. Desde este punto de vista, las actuaciones por delegación son, en sí mismas, una negación de la autonomía local, en la medida en que en estos supuestos la Administración local actúa como Administración indirecta de la Comunidad Autónoma.

La «prestación de los servicios sociales», prevista hasta ahora como uno de los ámbitos materiales en los que el municipio ejercería competencias propias, pasa, con la aprobación de la LERSAL, a ser contemplada en el apartado c) del artículo 27.3 como una competencia municipal ejercida por delegación. Esto es, una competencia que los ayuntamientos podrán desempeñar si la Administración titular de la misma delega su ejercicio en aquellos⁶⁴. Ello es debido a que la LERSAL dispone, en el apartado primero de su disposición transitoria segunda, que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las

puesto en el artículo 78 y 27 de la Ley 7/1985, así como a lo previsto en la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia.

2. La delegación podrá alcanzar, en particular, las competencias previstas en el artículo 27 de la Ley 7/1985, siempre que las leyes de la Comunidad Autónoma no atribuyan su titularidad a los municipios como propias».

⁶² Como sostiene M. ALMEIDA CERREDA («La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas», *op. cit.*), «es evidente que el cambio de paradigma que postula la LERSAL en este ámbito no se apoya en una motivación economicista —lo cual de por sí ya sería reprochable, en la medida en que se preterirían los principios estructurales de un régimen local democrático moderno, el particular, el de proximidad—, sino en la voluntad de “degradar” el nivel de autogobierno de estos Entes, sujetando la mayor parte de sus competencias a controles administrativos de oportunidad. Por lo tanto, bajo el prisma de la mejora organizativa del sector público, se puede considerar innecesario e infundado el modelo implantado por la LERSAL, que substituye en muchos campos las competencias propias municipales por competencias delegadas».

⁶³ Como se ha puesto de manifiesto en el *Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local* (Madrid, MAP, 2005, pág. 49), «aunque en puridad jurídica podamos considerar que las atribuidas por delegación son también competencias locales, debemos pronunciarnos a favor de que el mayor núcleo competencial local esté integrado por competencias propias, porque ello concurre mejor con la concurrencia política que corresponde a los gobiernos locales».

⁶⁴ Esta era una de las materias que en la redacción anterior del artículo 25 de la LBRL aparecía, en la letra k) de su apartado segundo, como un ámbito en el que «en todo caso» el municipio ejercería competencias (propias) en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

competencias relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, que se preveían como propias del municipio. Tras este traslado competencial de dudosa constitucionalidad (como veremos en el apartado siguiente de este trabajo) se prevé, en el apartado cuarto de la mencionada disposición transitoria, que los municipios podrán ejercer de nuevo las competencias relativas a la prestación de servicios sociales que se preveían como propias, si las Comunidades Autónomas proceden a su delegación⁶⁵. Esta regulación parece impedir al municipio recuperar la competencia como propia.

Con la excepción de la concreta y acotada materia «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social», prevista en el apartado e) del artículo 25.2, en la que el legislador sectorial deberá asignar a los municipios competencias propias, la delegación será la única vía que permitirá a los municipios recuperar el ejercicio de competencias que pudiesen venir desempeñado en dicho ámbito con el carácter de propias o que, en su caso, desempeñaban sin asignación competencial expresa.

Incluso, de acuerdo con lo previsto en el apartado quinto de dicha disposición transitoria, si el 31 de diciembre de 2015 las Comunidades Autónomas que no hubiesen asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, entidades locales o, en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio *con cargo a la Comunidad Autónoma*. Así pues, los servicios sociales continuarían siendo gestionados por los municipios sin una previa delegación formal, mientras que la titularidad de la competencia la retendrá la Comunidad Autónoma, a la que asimismo le compete su financiación. Esto implica que aunque no se articula formalmente por parte de la Comunidad Autónoma una delegación del ejercicio de la competencia, la situación jurídica en la que se encuentra el municipio es equiparable a la que hubiese resultado de la delegación y ejercerá la competencia con sujeción a los términos previstos en el artículo 27, esto es, bajo la dirección y control de la Administración titular de la misma⁶⁶.

⁶⁵ La disposición transitoria segunda, en su apartado cuarto, dispone que «lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local».

⁶⁶ En este sentido sería aplicable el apartado sexto del artículo 27, que prevé que el incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración autonómica (delegante) facultará a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que esta tenga con aquella.

En definitiva, la LERSAL merma la autonomía local desde el punto de vista competencial puesto que, por una parte, reduce el ámbito material de obligada atribución competencial a los entes municipales de conformidad con el actual artículo 25.2 de la LBRL y, además, fomenta la delegación competencial con el fin de posibilitar que los entes municipales puedan volver a gestionar dichas actividades.

Llegados a este punto, cabe preguntarse si esta minoración o restricción de competencias propias efectuada por la LERSAL supone una vulneración de la garantía institucional de la autonomía local. Para responder a esta cuestión es necesario recordar que reiterada jurisprudencia constitucional determina que la garantía institucional

«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. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre»⁶⁷.

Por lo tanto, conforme a esta doctrina constitucional, cabe sostener con el profesor VELASCO CABALLERO que si la reducción de las competencias propias municipales permite, pese a todo, identificar una suficiente participación municipal en los asuntos de interés local, no se habrá lesionado la garantía constitucional de la autonomía municipal»⁶⁸.

Siendo conscientes de que la decisión acerca de cuál ha de ser el abanico de competencias municipales es de naturaleza estrictamente política, consideramos que el legislador debería haber tenido en cuenta en esta reordenación competencial las previsiones actuales de la legislación sectorial en relación con la prestación de servicios sociales, así como las actividades que en la actualidad vienen desempeñando en dicho ámbito los entes municipales. Partiendo de estas premisas, parece que lo óptimo hubiese sido llevar a cabo una distinción entre servicios sociales básicos o comunitarios y los especializados, reconociendo aquellos

⁶⁷ STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3.

⁶⁸ F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, pág. 50. Sostiene el autor que «con este juicio de reconocibilidad resulta extremadamente difícil llegar a la conclusión de que la supresión de casi todas las competencias municipales sobre salud, educación y asistencia social infringe el art. 137. Pues sin esas competencias difícilmente se puede sostener que no es reconocible en España la “institución de la autonomía local”».

como servicios de prestación obligatoria en atención a las demandas ciudadanas y al principio de proximidad, mientras que los servicios sociales especializados podrían preverse como delegables⁶⁹.

No obstante, es previsible que de hacerse efectiva la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias municipales propias en materia de servicios sociales, tanto los entes municipales como las Comunidades Autónomas anhelarán que sean aquellos los que gestionen, como hasta ahora, la prestación de dichos servicios. Por un lado, los entes municipales seguirán siendo los primeros y principales receptores de las demandas sociales y, por otro, las Comunidades Autónomas, al delegar el ejercicio de dicha competencia, evitarán los costes administrativos que conllevaría su prestación directamente por las mismas⁷⁰.

V. LA ASUNCIÓN POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES RELATIVAS A LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES

Todas las Comunidades Autónomas han asumido, como ya se ha señalado al comienzo de este trabajo, la asistencia social como competencia exclusiva y todas ellas han asignado, a través de su legislación sectorial, competencias a los ayuntamientos en materia de servicios sociales. Incluso, como es sabido, Ley Orgánica 2/2007, de 19 de mar-

⁶⁹ Distintas enmiendas al Proyecto han recalcado la posibilidad de realizar esta distinción con el fin de «realizar una organización técnica y competencial que tenga como centro a las personas, con dos niveles de atención (primario y secundario) y con un criterio de proximidad de los servicios a la vivienda habitual con la posibilidad de agruparse varios municipios pequeños para ofrecer esos servicios a la comunidad». En este sentido, véase la enmienda 361, *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Serie A, núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, pág. 261. De un modo similar, la enmienda 157 pone de manifiesto que el principio rector de la delegación competencial debe ser «máxima proximidad de la gestión pública a los vecinos» y, en consecuencia, propone que dentro de la relación de las competencias delegables se encuentre, en el apartado c) del artículo 27.3, «la prestación de los servicios sociales especializados» (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, Serie A, núm. 58-2, 30 de octubre de 2013, pág. 122).

⁷⁰ En este sentido también se manifiesta M. ALMEIDA CERREDA, «La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas», *op. cit.* El autor señala que si se adopta un enfoque pragmático cabe augurar un nada desdeñable nivel de empleo de la fórmula delegatoria en el ámbito de los servicios sociales. Por un lado, se trata de un sector muy sensible para la ciudadanía y de gran importancia en el mundo local, «por lo que los Municipios, con relativa seguridad, estarán deseosos de recuperarlas, sobre todo si además las reciben acompañadas de una financiación adecuada y suficiente, y ello será así aunque sientan su autonomía debilitada y tengan que soportar intensos controles en el ejercicio de las mismas». Por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, el autor señala que en el contexto actual de crisis económica es probable que estas también tengan «un marcado interés en desprenderse, ab initio, de la gestión de las citadas competencias, porque entre otras razones, el propio proceso de asunción del ejercicio de estas funciones hasta el momento municipales implica unos importantes costes administrativos».

zo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, prevé en su artículo 92.2.c) como competencia propia de los municipios la «gestión de los servicios sociales comunitarios».

Pues bien, la LERSAL plantea una situación insólita, sin precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, al determinar en su disposición transitoria segunda la «asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales», en los siguientes términos:

«1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio su hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local».

Del tenor literal del precepto cabe inferir que el legislador estatal transfiere a las Comunidades Autónomas competencias que previamente las leyes estatales y autonómicas sectoriales habían atribuido a los municipios en materia de servicios sociales.

Pues bien, al margen de la acertada consideración realizada al respecto por DÍAZ LEMA en el sentido de resaltar la escasa confianza del legislador estatal de régimen local en sus propias reglas para asegurar la financiación efectiva de los servicios locales⁷¹, la cuestión es determinar si puede aquel realizar esta atribución competencial en una materia, servicios sociales, de exclusiva competencia autonómica. Dicho de otro modo, hasta qué punto el Estado a través de esta disposición puede reordenar, en dicho ámbito material, la distribución competencial Comunidades Autónomas/municipios.

El legislador básico sí podría, por un lado, dejar de exigir la asignación de competencias a los entes municipales en determinados ámbitos de actuación aunque con ello reduzca el mínimo de autonomía local garantizada en todo el Estado. Asimismo, es posible que el legislador

⁷¹ J. M. DÍAZ LEMA, «El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», *op. cit.*, pág. 71.

estatal alterase el reparto competencial con los entes municipales en las materias de su titularidad, pero en ningún caso en materias de competencia exclusiva autonómica⁷². No obstante, téngase en cuenta que la atribución competencial a las Comunidades Autónomas se realiza a través de los Estatutos de Autonomía o a través de las leyes orgánicas de transferencia previstas en el artículo 150.2 de la Constitución. La LERSAL es una Ley ordinaria, por lo que no cumple con los requisitos formales constitucionalmente previstos para la atribución competencial.

El hecho de que el Estado deba garantizar un mínimo competencial a los entes municipales no le autoriza a vaciar las competencias municipales en ámbitos materiales de exclusiva competencia autonómica como es el caso de la asistencia social⁷³. Así, cabe sostener que las leyes autonómicas de servicios sociales que reconocen a los municipios la gestión de servicios sociales comunitarios no pueden quedar desplazadas por la nueva legislación básica. Por otra parte, no puede el legislador estatal restringir el ámbito competencial que Estatutos de Autonomía, como el catalán o el andaluz, reconocen directamente a los entes municipales en este sector de actividad, ya que, en contra de las desacertadas consideraciones formuladas por el Consejo de Estado, cabe entender que si bien los Estatutos llamados de segunda generación, al reconocer a los entes locales competencias propias en determinadas materias (entre ellas los servicios sociales), no pueden ocupar el espacio constitucionalmente reservado al legislador básico, tampoco este puede excederse e invadir el ámbito propio de las normas estatutarias.

Sin embargo, mientras no se realice, en su caso, un juicio de constitucionalidad que declare la previsión contenida en esta disposición transitoria segunda contraria al texto constitucional, la norma se encuentra en vigor desde el 31 de diciembre de 2013 y, de acuerdo con el tenor literal de sus apartados segundo y tercero:

«2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios,

⁷² Tal como señalan T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN («Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿es esta la reforma?», en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2013, pág. 20), se podría argüir, con el fin de justificar esta redistribución competencial a través de una ley estatal básica, que el fin perseguido con esta actuación es garantizar la autonomía local, pero claramente este no es el caso.

⁷³ En este sentido se manifiesta también F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, pág. 50.

las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas».

Cabe prever que si hasta ahora estos servicios se financiaban en buena parte con los recursos propios de los entes municipales, la asunción de los mismos por las Comunidades Autónomas manteniendo similares condiciones de calidad en su prestación conllevará, tanto si los prestan directamente como si proceden a delegar su ejercicio en los municipios, un incremento de los recursos autonómicos destinados a los mismos. Esto entraría en contradicción con los dictados de la disposición transitoria segunda, que impone a las Comunidades Autónomas asumir la cobertura de la prestación de dichos servicios sin que su gestión suponga, en ningún caso, un mayor gasto para el conjunto de la Administración. La única forma de ajustarse a la legalidad será, en consecuencia, rebajar la calidad de la prestación⁷⁴.

VI. REFLEXIÓN FINAL

Bajo el pretexto de racionalización competencial (una administración, una competencia) y de estabilidad presupuestaria, las reformas que experimenta la LBRL tras la aprobación de la LERSAL merman la autonomía local en su vertiente competencial. Esta reducción del marco competencial municipal se concreta en distintas actividades y servicios, pero esencialmente se focaliza en el ámbito de la asistencia social:

⁷⁴ En este sentido, M. ALMEIDA CERREDA («La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, en prensa) señala que «en el actual contexto económico, es posible predecir que, cuando la oferta de dichos servicios pase a ser asumida de modo íntegro por las Comunidades Autónomas, éstas seguramente no podrán incrementar, sin menoscabo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, los fondos propios destinados para su gestión hasta el punto de igualar la suma anterior de caudales municipales y autonómicos con los que se hacía frente a la prestación de los mismos. En consecuencia, no contarán con los recursos suficientes para mantener el nivel de calidad que tales servicios tenían antes de la reforma competencial auspiciada por la LERSAL en el caso de que opten por proceder a su prestación directa, y tampoco podrán recurrir a la delegación en los Municipios por tratar de mantener dicho nivel, ya que no podrán garantizar a estos entes locales la totalidad de la financiación necesaria para la prestación de los servicios con tal nivel de calidad, como exige la LERSAL».

— Se suprime la amplia referencia a «los servicios sociales» como sector propio de la actuación municipal por la materia más concreta de «Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social». Con esta estricta precisión del ámbito material en cuyos estrechos límites el legislador sectorial debe asignar competencias a los entes locales se condiciona e invade el campo de actuación del legislador sectorial. No obstante, una lectura en clave constitucional del artículo 25.2, en el que dicha referencia se encuadra, permite deducir que el legislador sectorial, además de reconocer competencias a los entes municipales en los ámbitos de actuación previstos en dicho precepto, puede asignar a los municipios competencias en sectores de actividad que no estén incluidos en dicho catálogo, lo que en todo caso redundará en beneficio de la autonomía local.

— Se obvia la regla de la máxima proximidad como principio inspirador de la distribución competencial, ya que ahora el legislador sectorial deberá «evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera». En consecuencia, las competencias serán ejercidas no por el escalón administrativo más próximo a los ciudadanos que demandan la realización de la actividad o la prestación del servicio, sino por aquel nivel que se considere más eficiente. En el ámbito de los servicios sociales esta previsión choca con la propia realidad social y económica, que impone ajustar el proceso de asignación competencial local a los principios de descentralización, proximidad y eficacia.

— Se transfieren a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de servicios sociales que previamente a través de su legislación sectorial ellas mismas habían atribuido a los municipios. Sin embargo, ¿puede el legislador estatal alterar el reparto competencial Comunidades Autónomas/entes locales en materias, como la asistencia social, de competencia exclusiva autonómica? Parece que, de acuerdo con el marco constitucional actual, ello no es posible.

— A pesar de que el principio constitucional de autonomía local exige que el núcleo competencial municipal venga determinado por competencias que tengan el carácter de propias, se fomenta la delegación competencial. Concretamente, en el ámbito de la asistencia social, la técnica delegatoria será la única opción con la que, a partir del 31 de diciembre de 2015, cuenten los entes municipales para gestionar de nuevo los servicios sociales tras la asunción, conforme al mandato del legislador básico, de su titularidad por las Comunidades Autónomas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA CERREDA, Marcos (2011): «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», en *Tratado de Derecho Municipal*, 3.^a ed., dir. S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, Iustel, págs. 2701-2734.
- (2013): «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en *La Planta del Gobierno Local*, coord. Juan José Díez Sánchez, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, AEPDA, págs. 61-122.
- (en prensa): «La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas».
- ARGULLOL MURGADAS, Enric (2011): «Los límites institucionales de la legislación básica», en *Reforma estatutaria y régimen local*, coords. L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, págs. 55-68.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis (1999-2000): «La cláusula general de competencia municipal», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 1, págs. 37-60.
- (2000): «El Debate sobre la autonomía local», en *El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI: homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, coord. F. SOSA WAGNER, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 545-580.
- DE LA QUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás (2009): «Servicios públicos y pacto local: ¿para cuándo la segunda descentralización?», en *La distribución territorial de España*, Oviedo, Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, págs. 167-183.
- DESDENTADO DAROCA, Eva (2009): «Estudio sectorial sobre la descentralización de competencias en servicios sociales», en *La descentralización de competencias autonómicas en la ciudad de Madrid*, dirs. A. GALÁN GALÁN y C. PRIETO ROMERO, Barcelona, Huygens, págs. 89-118.
- DÍAZ LEMA, José Manuel (2013): «El Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿cambio de rumbo en la Administración local española?», en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 47-91.
- FERNÁNDEZ FARRERES, Germán (1997): «La delegación de competencias y la encomienda de gestión», *Anuario de Gobierno Local*, núm. 1, págs. 119-152.
- FONT I LLOVET, Tomás (1992): «Las competencias locales», en *Informe sobre el Gobierno Local*, Madrid, INAP y Fundación Pi i Sunyer, págs. 67-94.
- (2011): «Estatutos de autonomía y gobierno local: La Constitución territorial local», en *Reforma estatutaria y régimen local*, coords. L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, págs. 69-83.
- FONT I LLOVET, Tomás, y GALÁN GALÁN, Alfredo (2013): «Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local: ¿es esta la reforma?», en *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 11-43.
- FORCADELL I ESTELLER, Xavier (2014): «Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, coord. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 57-73.
- GALÁN GALÁN, Alfredo (2012): *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local.

- MELLADO RUIZ, Lorenzo (2012): «Notas críticas sobre el anteproyecto de Ley para la racionalización y sostenibilidad de la Administración local: entre la reforma y la intervención», *Revista CEMCI*, núm. 17, págs. 1-36.
- (2014): «Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5, págs. 500-509.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (2011): «El régimen local en los nuevos Estatutos de Autonomía», en *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3.ª ed., dir. S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, Iustel, págs. 253-285.
- ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, y PUERTA SEGUIDO, Francisco (2007): «Artículo 7», en *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local. Tomo I (arts. 1 a 45)*, dirs. M. REBOLLO PUIG y M. IZQUIERDO CARRASCO, Valencia, Tirant lo Blanch, págs. 177-195.
- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel (2011): *Derecho Administrativo. Parte General*, 7.ª ed., Madrid, Tecnos.
- TOLÍVAR ALAS, Leopoldo: «Servicios sociales y competencias locales impropias», en <http://administracionpublica.com/servicios-sociales-y-competencias-locales-%E2%80%9Cimpropias%E2%80%9D/> (fecha de acceso: 28-4-2014).
- VELASCO CABALLERO, Francisco (2009): «Reformas en el Derecho Local: qué y quién», en *Anuario de Derecho Municipal 2008*, Madrid, Marcial Pons, págs. 23-60.
- (2011): «Régimen local y estatutos de autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán», en *Reforma estatutaria y régimen local*, coords. L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, págs. 85-117.
- (2012): «Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales», *Anuario de Derecho Municipal 2011*, núm. 5, págs. 21-60.
- (2013): «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6, págs. 23-60.
- (2014): «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, coord. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 75-136.