

---

# El incierto futuro de los servicios sociales municipales\*

Marcos ALMEIDA CERREDA

*Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Santiago de Compostela*

## RESUMEN

*El presente trabajo pretende aportar algunas claves interpretativas para determinar, tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, por una parte, qué servicios sociales pueden y/o deben seguir siendo prestados por los municipios —precisando, en este caso, además cuáles son los títulos competenciales que se lo permiten—, y en qué condiciones puede llevarse a cabo tal oferta, y, por otra parte, qué servicios asistenciales gestionados por los Ayuntamientos han de ser traspasados a las Comunidades Autónomas y cómo ha de desarrollarse tal proceso de transferencia competencial.*

**Palabras clave:** Régimen local; autonomía local; competencias municipales; servicios sociales públicos.

## ABSTRACT

*The aim of this paper is to provide guidance on the interpretation of Law 27/2013, of 27 December, on the Rationalization and Sustainability of Local Governments. It considers, first, what social services may and/or ought to be provided by Municipalities —pinpointing, additionally, the basis for that power— and the conditions under which they*

---

\* Este trabajo se ha realizado en el marco de la Ayuda para Grupos de Investigación de Potencial Crecimiento, concedida por la Consejería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria de la Xunta de Galicia al Grupo de Investigación en Derecho de las Administraciones y Entidades del Sector Público (DAESP) (CN2012/038), y trae causa de la investigación iniciada en ejecución del Proyecto «Derechos socioeconómicos y sistema de prestaciones en un Estado multinivel (DER2009-07183)» del Ministerio de Ciencia e Innovación.

Abreviaturas utilizadas: CEAL: Carta Europea de la Autonomía Local; cfr.: *confere*; cit.: citado; coord.: coordinador; EA: Estatuto de Autonomía; FJ: Fundamento Jurídico; LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local; núm.: número; p.: página; pp.: páginas; ss.: siguientes; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; *vid.*: *videre*.

*may be offered. It considers, secondly, which of the welfare services heretofore managed by Local Governments need to be transferred to the regional governments and how that transfer is supposed to take place.*

**Keywords:** Local government; local self-government; municipal jurisdiction; social services.

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO Y TIPOLOGÍA DE LOS SERVICIOS SOCIALES.—III. EL REPARTO DE ATRIBUCIONES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES TERRITORIALES: 1. Los títulos competenciales y las funciones de la Administración General del Estado en materia de servicios sociales. 2. Los títulos competenciales y las funciones de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales. 3. Los títulos competenciales y las funciones de los municipios en materia de servicios sociales.—IV. LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES QUE PRETENDE LA LRSAL: 1. Premisa: el nuevo orden de competencias de los Ayuntamientos. 2. El rediseño del marco competencial de los municipios en materia de servicios sociales y sus consecuencias: 2.1. La trascendencia de la redefinición de la cláusula de competencia general. 2.2. La incidencia de la reformulación de la cláusula de ámbito competencial mínimo: el alcance del nuevo art. 25.2.e) de la LBRL. 2.3. Las consecuencias de la supresión de la cláusula de complementariedad. 2.4. El impacto de la potenciación de las competencias delegables. 3. El proceso de transferencia de funciones en materia de servicios sociales de los municipios a las Comunidades Autónomas: 3.1. El alcance del traspaso de competencias en el campo de los servicios sociales dentro del marco del sistema constitucional de reparto de atribuciones. 3.2. La problemática del procedimiento de traslado a las Comunidades Autónomas de competencias municipales en el sector de los servicios sociales: 3.2.1. El papel de las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales en la transferencia competencial. 3.2.2. El momento establecido para el traspaso de las competencias municipales. 3.2.3. El proceso de asunción por las Comunidades Autónomas de los servicios municipales.—V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Este estudio pretende aportar algunas claves interpretativas para determinar, tras la entrada en vigor de la LRSAL, por una parte, qué servicios sociales pueden y/o deben seguir siendo prestados por los municipios —precisando, en este caso, además cuáles son los títulos competenciales que se lo consienten—, y en qué condiciones puede llevarse a cabo tal oferta, y, por otra parte, qué servicios asistenciales gestionados por los Ayuntamientos han de ser traspasados a las Comunidades Autónomas y cómo ha de desarrollarse tal proceso de transferencia competencial.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, en primer lugar, se efectúa una somera exposición tanto del concepto y tipología de los servicios sociales, como de la distribución de competencias existente en materia de Asistencia Social entre los diferentes niveles administrativos presentes en nuestro país, en aras a fijar, correctamente, las premisas del presente análisis. A continuación, en segundo lugar, partiendo del examen de la modificación que la LRSAL realiza en los títulos competenciales que, al menos desde la aprobación de la LBRL, han facultado a los Ayuntamientos para prestar diferentes

servicios sociales, gradualmente, se indica si y cómo dichos títulos continúan permitiendo a los mismos ejercer tales funciones. Y, en tercer lugar, se trata de precisar, tanto el alcance objetivo de la DT 2.<sup>a</sup> de la LRSAL, referida a los servicios asistenciales de los municipios que han de transferirse a las Comunidades Autónomas, como el contenido procedimental de la misma.

Para finalizar esta breve presentación, es preciso destacar que la pésima técnica normativa empleada para elaborar la LRSAL ocasiona que ésta se pueda calificar, sin ambages, como un texto impreciso, contradictorio e incompleto<sup>1</sup>. Este hecho provoca que, por ejemplo, en materia de servicios sociales, los operadores jurídicos se encuentren perplejos y remisos ante el deber de aplicar una norma que no saben cómo implementar y cuyos efectos últimos no alcanzan a columbrar. Evidentemente, tal situación genera un estado de notable inseguridad jurídica y de cierto desasosiego social, el cual se ha querido reflejar en el título de esta contribución. Para hacer frente a la antedicha falta de claridad legislativa, con el fin de tratar de contribuir a la ejecución ordenada de la citada disposición, y, por ende, para lograr el restablecimiento de la confianza ciudadana, es ineludible proceder a interpretar atinadamente el contenido de la misma. Como es obvio, esta exégesis, y así se hará en el presente estudio, ha de partir siempre de la glosa del tenor literal de los preceptos; no obstante, las abundantes y graves deficiencias en la redacción de esta Ley van a determinar que, en el presente caso, este canon interpretativo deba ceder terreno frente a los criterios sistemático y teleológico. Respecto de esta última pauta, conviene precisar, que, aunque se tratará de indagar y de hacer valer la *voluntas legislatoris*, con el objeto de que la LRSAL alcance, de modo efectivo, los fines que el legislador ha querido conseguir con su aprobación, como corresponde en un sistema de democracia representativa —aunque, en no pocas ocasiones, los mismos resulten, cuando menos, muy discutibles—, a veces, será imperativo atender a la *voluntas legis*, que resultará de la comprensión de la *voluntas legislatoris* en el marco de la Constitución, pues, nunca las pretensiones de un poder constituido pueden prevalecer sobre la voluntad del Poder constituyente.

## II. APROXIMACIÓN GENERAL AL CONCEPTO Y TIPOLOGÍA DE LOS SERVICIOS SOCIALES

En la actualidad, el concepto «servicios sociales» comprende todas aquellas prestaciones técnicas, materiales o económicas que tienen como finalidad, bien garantizar la dignidad de la persona, asegurando su subsistencia, autonomía y una mínima calidad

---

<sup>1</sup> A efectos ilustrativos, se citarán tan sólo dos ejemplos. En primer lugar, la ininteligible redacción del art. 25.2 de la LBRL que, literalmente, dice: «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 [...]». Y, en segundo lugar, la antinomia existente entre el nuevo texto del art. 25.2.*n*) de la LBRL y la DA 15.<sup>a</sup> de la LRSAL que establece que las Administraciones autonómicas asumirán la titularidad de las competencias que la propia LRSAL, a través del precepto antedicho, prevé como propias de los Ayuntamientos.

de vida, o bien promover el libre desarrollo de la personalidad de los individuos dentro de la sociedad —en cuanto tales o en cuanto miembros de un determinado colectivo—, removiendo para ello los obstáculos, derivados de sus condiciones físicas o psíquicas o de prejuicios sociales, que impidan dicho despliegue, lo que se puede llevar a cabo, esencialmente, previniendo situaciones de riesgo de exclusión social, compensando déficits de apoyo personal, familiar o social, y estimulando capacidades y actitudes de relación interpersonal e integración social<sup>2</sup>.

Por tanto, de acuerdo con sus concretos objetos y fines, resulta posible clasificar los servicios sociales en servicios sociales generales<sup>3</sup> y servicios sociales especializados<sup>4</sup>.

Los servicios sociales generales son aquellos servicios, de carácter global, polivalente y multidisciplinar, que tienen como meta impulsar y posibilitar el incremento del bienestar social de todos los individuos y colectivos. Para ello, los organismos que los prestan tienen encomendado recibir todo tipo de demandas de atención social por parte de los ciudadanos y, o bien dar una respuesta adecuada a los problemas planteados por ellos, o bien informarlos de los servicios sociales especializados a los que han de acudir y derivarlos hacia los mismos<sup>5</sup>.

A su vez, los servicios sociales especializados son aquellos servicios que, o bien se prestan a un determinado sector de la población —individuos o colectivos— que, por sus condiciones o circunstancias, necesita de una atención específica, o bien pretenden dar respuesta a una determinada situación de necesidad, la cual requiere sea de una concreta especialización técnica, sea de una intervención de una particular intensidad o complejidad, sea de la disponibilidad de determinados recursos<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> *Vid.*, sobre la problemática que plantea esta noción: M. ALMEIDA CERREDA, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. III, Iustel, Madrid, 2011, pp. 2707 y ss., y la bibliografía allí citada.

<sup>3</sup> Esta denominación no es la única que se emplea en los diferentes Ordenamientos de las distintas Comunidades Autónomas. Así, estos servicios sociales reciben también el nombre de: servicios sociales comunitarios; servicios básicos; servicios sociales de base; servicios de atención primaria, y atención social primaria o de primer nivel.

<sup>4</sup> Al igual que sucede con los servicios sociales generales, los servicios sociales especializados también tienen diferentes apelativos: servicios sociales específicos; atención especializada o atención secundaria.

<sup>5</sup> Dentro del conjunto de los servicios sociales generales, es posible individuar: los servicios sociales de información y orientación; los servicios sociales de promoción y cooperación social; los servicios sociales de atención domiciliaria y los servicios sociales de convivencia. Sobre el concreto objeto de estos servicios, *vid.* C. ALEMÁN BRACHO y M. GARCÍA SERRANO, *Los servicios sociales especializados en España*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2009, pp. 56 y 57.

<sup>6</sup> De entre el amplio abanico de estos servicios sociales especializados, se pueden destacar: los servicios sociales de la infancia y adolescencia; los servicios sociales de la juventud; los servicios sociales de la tercera edad; los servicios sociales para discapacitados; los servicios sociales de drogodependencias; los servicios sociales de prevención, atención y reinserción social de la delincuencia; los servicios sociales de la mujer; los servicios sociales para minorías étnicas y los servicios sociales de situaciones de emergencia social. Sobre el concreto objeto de estos servicios, *vid.* C. ALEMÁN BRACHO y M. GARCÍA SERRANO, *Los servicios sociales especializados en España, op. cit.*, pp. 58-63.

### III. EL REPARTO DE ATRIBUCIONES EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES TERRITORIALES

#### 1. Los títulos competenciales y las funciones de la Administración General del Estado en materia de servicios sociales

En primer lugar, al Estado le corresponde tanto la competencia para dictar la legislación básica en materia de Seguridad Social y para disciplinar su régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el art. 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución, como la capacidad para reglamentar las bases del sistema sanitario y llevar a cabo la coordinación general del mismo, de conformidad con el art. 149.1.16.<sup>a</sup> de la Constitución. Apoyándose en estos títulos, la Administración General del Estado ha construido el actual sistema de Seguridad Social, dentro del cual ha creado, con el beneplácito del Tribunal Constitucional<sup>7</sup>, un subsistema de Asistencia Social, integrado por diversos servicios sociales, a los que tienen acceso personas que no cumplen el requisito de cotizar a la antedicha organización<sup>8</sup>.

En segundo lugar, el Estado es competente para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en virtud del art. 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución. Así, ejercitando esta atribución, la Administración General del Estado —aunque de forma muy controvertida<sup>9</sup>— ha disciplinado nuevos servicios asistenciales, que se añaden a los antes indicados<sup>10</sup>.

En tercer lugar, hay que señalar que, de modo puntual, el Estado también puede recurrir a otros títulos competenciales, como, por ejemplo, los contenidos en el art. 149.1.2.<sup>a</sup> de la Constitución, referidos a la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, para implantar servicios sociales dirigidos a colectivos concretos<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> *Vid.*, en especial, el FJ 5.º de su Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre.

<sup>8</sup> Estos servicios se encuentran previstos, esencialmente, en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en particular, en los arts. 38, 53, 54, 55, 56 y 181. Dichos servicios pueden consistir tanto en prestaciones materiales (tratamientos o intervenciones médicas especiales, tratamiento sanitario tras haber agotado el plazo correspondiente al nivel contributivo, atención a minusválidos, atención a personas de la tercera edad, etc.), como en prestaciones económicas (subsidio de desempleo, subsidio de invalidez, subsidio de jubilación, prestaciones familiares, etc.).

<sup>9</sup> *Vid.* sobre esta polémica: M. ALMEIDA CERREDA, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», *op. cit.*, pp. 2719 y 2720 y la bibliografía allí citada.

<sup>10</sup> Básicamente, se trata de los servicios que integran el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el cual se halla reglado en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia.

<sup>11</sup> Así lo ha hecho, por ejemplo, al dictar la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior. *Vid.* también el FJ 13.º de la STC 13/1992, de 6 de febrero, donde se justifica el uso del título relaciones internacionales en este ámbito.

## 2. Los títulos competenciales y las funciones de las Comunidades Autónomas en materia de servicios sociales

No obstante lo dicho en el epígrafe anterior, hoy en día, los servicios sociales constituyen una función esencialmente autonómica. Y ello es así, porque las Comunidades Autónomas, a través de sus Estatutos, además de apropiarse de la facultad de ejecutar la legislación estatal en materia de Seguridad Social, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.17.<sup>a</sup> de la Constitución —lo que les permite gestionar la erogación de los servicios asistenciales de titularidad estatal, integrados en la Seguridad Social—, han incorporado a su acervo competencial, como facultad privativa, el establecimiento de servicios sociales propios, de conformidad con el art. 148.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución, el cual establece que éstas pueden asumir funciones en materia de Asistencia Social<sup>12</sup>.

En uso de esta última atribución, las Comunidades Autónomas han creado sus propios sistemas de servicios sociales, mediante la aprobación tanto de leyes generales, que actúan como normas centrales de la disciplina de este campo —en las cuales, en consecuencia, se establece la estructura, los principios rectores y las prestaciones del sistema de servicios asistenciales de la respectiva Autonomía—, como de normas específicas, que prevén concretos servicios sociales, dirigidos, especialmente, a determinados sectores de la población, como la infancia, las personas mayores o las personas dependientes<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> *Vid.* los artículos: 61 del EA de Andalucía; 71, apartados 34.º, 35.º, 37.º, 38.º y 39.º del EA de Aragón; 10.1, apartados 24.º y 25.º del EA de Asturias; 30, apartados 13.º, 14.º, 15.º, 16.º y 17.º del EA de Baleares; 30, apartados 13.º y 14.º del EA de Canarias; 24, apartados 22.º y 23.º del EA de Cantabria; 31.1, apartado 20.º del EA de Castilla-La Mancha; 70.1, apartados 10.º, 11.º y 12.º del EA de Castilla y León; 166, 138, 142 y 153 del EA de Cataluña; 9.1, apartado 27.º del EA de Extremadura; 27, apartado 23.º del EA de Galicia; 26.1, apartados 23.º, 24.º y 25.º del EA de Madrid; 10.1, apartados 18.º, 19.º y 20.º del EA de Murcia; 44, apartados 17.º y 18.º del EA de Navarra; 10.12 del EA del País Vasco; 8.1, apartados 30.º, 31.º y 32.º del EA de La Rioja, y 49.1, apartados 24.º, 25.º, 26.º y 27.º del EA de Valencia.

<sup>13</sup> Las normas generales sobre servicios sociales son: Ley 5/1987, de 23 de abril, de Servicios Sociales de Extremadura; Ley 9/1987, de 28 de abril, de Servicios Sociales de Canarias; Ley 2/1988, de 4 de abril, de Servicios Sociales de Andalucía; Ley 5/1997, de 25 de junio, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales de Valencia; Ley 1/2003, de 24 de febrero, de Servicios Sociales de Asturias; Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de Madrid; Ley 3/2003, de 10 de abril, del Sistema de Servicios Sociales de la Región de Murcia; Ley Foral 15/2006, de 14 de diciembre, de Servicios Sociales de Navarra; Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales de Cantabria; Ley 12/2007, de 11 de octubre, de Servicios Sociales de Cataluña; Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales de Galicia; Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales del País Vasco; Ley 4/2009, de 11 de junio, de Servicios Sociales de las Islas Baleares; Ley 5/2009, de 30 de junio, de Servicios Sociales de Aragón; Ley 7/2009, de 22 de diciembre, de Servicios Sociales de La Rioja; Ley 14/2010, de 16 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla-La Mancha, y Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León.

A su vez, como ejemplo de normas específicas, se pueden citar, en el campo de la infancia: Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la Infancia de Región de Murcia; Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de Derechos de la Infancia y la Adolescencia de Madrid; Ley 12/2001, de 2 de julio, de la Infancia y Adolescencia de Aragón; Ley 14/2002, de 25 de julio, de Promoción, Atención y Protección a la Infancia en Castilla y León; Ley 3/2005, de 18 de febrero, de Atención y Protección a la Infancia y Adolescencia del País Vasco; Ley Foral 15/2005, de 5 de diciembre, de Infancia y Adolescencia de Navarra; Ley 17/2006, de 13 de noviembre, Integral de Atención

En particular, en las citadas leyes generales de servicios sociales, es posible encontrar el elenco de las competencias que cada legislador autonómico atribuye a su respectiva Administración en esta materia. En general, estas disposiciones reservan a las Administraciones autonómicas correspondientes, entre otras de menor relevancia, las siguientes facultades<sup>14</sup>: *a)* la planificación del sistema autonómico de servicios sociales; *b)* la configuración del sistema autonómico de servicios sociales, mediante la determinación tanto de las actividades y prestaciones que integran dicho sistema, como de su organización territorial; *c)* la ordenación del sistema autonómico de servicios sociales, a través de la regulación de las condiciones de autorización, acreditación/homologación y registro de entidades, centros y servicios y de la determinación (y, eventualmente, evaluación) de los niveles de calidad en la erogación de los servicios asistenciales; *d)* la supervisión y control del sistema autonómico de servicios sociales, y *e)* la prestación de un número determinado de servicios sociales<sup>15</sup>.

### 3. Los títulos competenciales y las funciones de los municipios en materia de servicios sociales

Dado que en la Constitución no se establecen las atribuciones de los Entes locales, corresponde determinar sus funciones, como es sabido, al legislador ordinario<sup>16</sup>, quien ha de respetar, en dicho proceso, el principio de autonomía local constitucionalmente garantizado<sup>17</sup>. En consecuencia, el legislador que sea competente en cada ámbito material, debe de conferir concretas facultades a las Administraciones locales, en aquellos campos en los que exista un probado interés local, con el fin de asegurar un adecuado cumplimiento del citado principio. Por ello, en la medida en que los Entes locales son los primeros receptores de las demandas de atención social de los ciudadanos y que, por tanto, es indiscutible la dimensión local presente en la prestación de los servicios

---

y de Derechos de Infancia y Adolescencia de Illes Balears; Ley 12/2008, de 3 de julio, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de Comunidad Valenciana; Ley 14/2010, de 27 de mayo, de Protección de Menores de Cataluña, y Ley 8/2010, de 23 de diciembre, de Garantía de Derechos y Atención a la Infancia y la Adolescencia de Cantabria.

<sup>14</sup> Un exhaustivo análisis de las competencias contenidas en estas normas se puede encontrar en: M. ALMEIDA CERREDA, «Las competencias de las Comunidades Autónomas españolas en materia de servicios sociales», *Direito Regional e Local*, núm. 18, 2012, pp. 20-24.

<sup>15</sup> Los criterios con los que, en cada Autonomía, se procede a la atribución a la propia Administración de la gestión de ciertos servicios sociales son muy heterogéneos. Así, es posible encontrar: un criterio territorial, de acuerdo con el cual se le suelen reservar a dicha Administración los servicios que tengan un ámbito espacial superior al de un determinado tipo de Entidades locales; un criterio material, de conformidad con el que, normalmente, se le asigna a la misma la gestión de prestaciones de naturaleza económica; un criterio organizativo, en función del cual la Administración autonómica ha de ofertar aquellos servicios que determinados Entes locales no puedan prestar adecuadamente, y un criterio taxonómico, según el que se le asigna a dicha Administración, generalmente, la erogación de los servicios especializados.

<sup>16</sup> *Vid.* la STC 84/1982, de 23 de diciembre, en particular, su FJ 4.º, y la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

<sup>17</sup> *Vid.* la STC 32/1981, de 28 de julio, en especial, su FJ 3.º

sociales, tanto las leyes estatales, como autonómicas, tradicionalmente, han asignado a las Entidades locales un variado haz de competencias en este sector. Procede, pues, a continuación, apuntar, al menos someramente, cuáles son esas atribuciones, contenidas tanto en la legislación estatal como en la autonómica.

En el ámbito estatal, se han de distinguir dos planos: el de la legislación básica de régimen local, cuyo objetivo último es garantizar un estándar mínimo de funciones común a todos los Entes locales, y el de la legislación sectorial de servicios sociales, que, en su ámbito, puede atribuir concretas facultades a las Administraciones locales, por razones de eficacia y eficiencia organizativa. Respecto de la normativa básica de régimen local, hay que advertir que la LBRL, por una parte, reconoce funciones a los municipios en el campo de los servicios sociales, tanto al determinar su ámbito competencial mínimo (art. 25.2 de la LBRL), como al establecer los servicios obligatorios que dichos Entes han de prestar (art. 26.1 de la LBRL), y, por otra parte, les habilita, en virtud de sus cláusulas generales de atribución de competencias (art. 25.1 y DT 2.<sup>a</sup> de la LBRL), para desarrollar, dentro de ciertos límites, los servicios asistenciales que entiendan oportunos. Por lo que se refiere a la legislación sectorial estatal de servicios sociales, se debe indicar que la misma, a diferencia de la legislación sectorial autonómica, apenas confiere, directamente, competencias a las Entidades locales<sup>18</sup>. No obstante, como ejemplo de tal concesión, se puede citar el art. 22 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres<sup>19</sup>.

A su vez, en el ámbito autonómico, es necesario diferenciar dos niveles: el estatutario y el de la legalidad ordinaria. En el primero, hay que señalar que algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía otorgan, expresamente, a los Ayuntamientos funciones en materia de servicios sociales<sup>20</sup>. En consecuencia, cuando estos textos conceden a los municipios determinadas facultades en materia de servicios asistenciales, tales declaraciones van a operar como un mínimo indisponible para el legislador autonómico. En el

---

<sup>18</sup> En este sentido, es representativo el art. 12 de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia que establece: «1. Las Entidades locales participarán 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.

2. Las Entidades locales podrán 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».

<sup>19</sup> Este precepto dispone: «Art. 22. Acciones de planificación equitativa de los tiempos.

Con el fin de avanzar hacia un reparto equitativo de los tiempos entre mujeres y hombres, las corporaciones locales podrán establecer Planes Municipales de organización del tiempo de la ciudad. Sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, el Estado podrá prestar asistencia técnica para la elaboración de estos planes».

<sup>20</sup> Así, el art. 92.2.c) del EA de Andalucía establece que los Ayuntamientos tienen competencias propias sobre la gestión de los servicios sociales comunitarios, en los términos que determinen las leyes, y el art. 84.2.m) del EA de Cataluña dispone 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.

segundo nivel, el de la normativa ordinaria autonómica, por una parte, se debe apuntar que la legislación autonómica de régimen local, en general, suele limitarse a recoger el reconocimiento de competencias en el campo de la asistencia social, inserto en la LBRL —bien literalmente, bien remitiéndose a ella—, aunque, en ocasiones, algunas normas autonómicas precisan dichas disposiciones, señalando, además, algún o algunos campos específicos, dentro de este sector, donde los Ayuntamientos han de actuar<sup>21</sup>, y, por otra parte, se debe subrayar que, en ciertas Comunidades Autónomas, los legisladores respectivos han incrementado los servicios sociales mínimos obligatorios, impuestos por la LBRL, unas veces a través de preceptos integrados en las leyes de régimen local y otras veces mediante normas contenidas en la reglamentación sobre servicios sociales<sup>22</sup>.

Finalmente, tan sólo resta, para ofrecer una visión aproximada de la regulación autonómica con incidencia en este ámbito, el enumerar las principales competencias que dicha legislación atribuye a los municipios. En concreto, éstas son<sup>23</sup>: *a*) la detección y análisis de las necesidades y de las problemáticas sociales con el fin de prevenir situaciones de riesgo o exclusión social; *b*) la planificación de ámbito municipal en materia de servicios sociales y/o la facultad de participar en la elaboración de los planes de nivel supralocal, y *c*) la creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales. En función del tipo de servicios y de las potestades, que las normas autonómicas sobre servicios asistenciales atribuyen a los municipios en esta última materia, es posible identificar los tres siguientes conjuntos: i) Comunidades Autónomas cuyas leyes otorgan a los Ayuntamientos competencias para la creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales generales y especializados (Andalucía, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia); ii) Comunidades Autónomas cuyas normas

---

<sup>21</sup> Estos son generalmente: infancia, juventud y mujer [art. 80.º) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia, art. 42.2.k) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón o art. 20.1.n) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León]; tercera edad [art. 80.º) de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración Local de Galicia o art. 42.2.k) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón]; discapacitados [art. 42.2.k) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón]; personas marginadas [art. 20.1.n) de la Ley 1/1998, de 4 de junio, de Régimen Local de Castilla y León] y personas inmigrantes [art. 29.2.a) de la Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares].

<sup>22</sup> En este sentido, es posible citar los casos de: Aragón, donde el art. 44.a) de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local ordena que todos los municipios, por sí mismos o asociados a otras Entidades locales y, en su caso, con la colaboración que puedan recabar de otras Administraciones públicas, lleven a cabo, como mínimo, la gestión de los servicios sociales de base; el País Vasco, donde el art. 29.3 de la Ley 12/2008, de 5 de diciembre, de Servicios Sociales preceptúa que todos los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma deberán disponer, por sí mismos o asociados, de un servicio social de base; Galicia, donde el art. 61 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales establece que todos los Ayuntamientos asegurarán, como mínimo, la prestación de servicios sociales comunitarios básicos de titularidad municipal; o Cataluña, donde el art. 67.e) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local impone a los municipios, con una población superior a 50.000 habitantes o que sean capital de comarca, la prestación, independientemente o asociados, del servicio de transporte adaptado que cubra las necesidades de desplazamiento de las personas con movilidad reducida.

<sup>23</sup> Vid. M. ALMEIDA CERREDA, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», *op. cit.*, pp. 2728-2733.

confieren a los municipios, tanto la facultad de establecer y ofertar servicios sociales básicos, como la capacidad de promover la implantación de servicios sociales especializados y de gestionarlos en coordinación con otra Administración supramunicipal (Baleares y Cataluña), y iii) Comunidades Autónomas cuyas disposiciones legales conceden a los Ayuntamientos las potestades de creación, gestión y mantenimiento de servicios sociales comunitarios (Asturias y País Vasco)<sup>24</sup>.

#### IV. LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIOS SOCIALES MUNICIPALES QUE PRETENDE LA LRSAL

##### 1. Premisa: el nuevo orden de competencias de los Ayuntamientos

La LRSAL, mediante la modificación del art. 7 de la LBRL, introduce importantes cambios en la tipología de las competencias municipales. Así, aunque, tras la entrada en vigor de la antedicha norma, continúa siendo posible clasificar las atribuciones locales en competencias delegadas y propias (art. 7.1 de la LBRL), ahora, como novedad, se puede entender que esta última categoría comprende dos especies: las *competencias propias necesarias* (art. 7.2 de la LBRL, en relación con el art. 25.2 de la LBRL) y las *competencias propias suplementarias* (art. 7.2 de la LBRL, en relación con el apdo. 4.º del mismo precepto).

Las *competencias propias necesarias* son aquellas que los legisladores estatal y autonómico confieren, de forma expresa, a los municipios en alguna de las materias en las que el art. 25.2 de la LBRL establece que éstos, indefectiblemente, han de tener funciones privativas<sup>25</sup>; mientras que las *competencias propias suplementarias* son, por el contrario, tanto aquellas que los citados legisladores otorgan, explícita o implícitamente, a los Ayuntamientos, en ámbitos distintos de los enumerados en el antedicho art. 25.2 de la LBRL, como aquellas otras que los antedichos legisladores les autorizan a ejercer, de modo implícito, en campos comprendidos en el precepto citado.

---

<sup>24</sup> Finalmente, hay que reseñar que algunas leyes no dejan claro cuál es el alcance de la competencia municipal en este campo, de tal modo que su determinación ha de realizarse en función del resto de la reglamentación de servicios sociales. Estas normas se limitan a declarar, por ejemplo, que corresponde a los Ayuntamientos la gestión de los servicios sociales de carácter público municipal. Este tipo de atribución competencial se puede encontrar, por ejemplo, en Aragón, Castilla-La Mancha y Extremadura.

<sup>25</sup> La conjugación de los apartados 3.º («Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley [...]») y 2.º («El municipio ejercerá en todo caso *como competencias propias* [...]»), el inciso en cursiva ha sido añadido por la LRSAL) de este art. 25 de la LBRL lleva a entender que el legislador sólo considera competencias propias, en sentido estricto, las asignables en el ámbito del citado apartado 2.º

En esta línea, aunque, de modo crítico, *vid.* Circular de 11 de marzo de 2014, de la directora de Relaciones con las Administraciones Locales y Registros Administrativos del Gobierno Vasco, 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 (<http://iratzepikaza.files.wordpress.com/2014/03/circular-aplicacion-ley-reforma-administracion-local.pdf>; consultado en marzo de 2014).

La diferencia esencial entre ambas clases de competencias propias estriba en los requisitos que han de cumplir los Entes locales para poder ejercitarlas<sup>26</sup>. En el caso de las *competencias propias necesarias*, tan sólo es preciso que el legislador que corresponda atribuya una concreta función a los mismos —respetando las condiciones de estabilidad, sostenibilidad financiera, eficiencia y no duplicidad en la asignación de atribuciones, ahora exigidas por los apdos. 3.º, 4.º y 5.º del citado art. 25 de la LBRL—; mientras que, para la actuación de las *competencias propias suplementarias*, además de tal concesión legislativa<sup>27</sup>, de conformidad con el art. 7.4 de la LBRL, es necesario justificar que no se pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la hacienda municipal, de acuerdo con las exigencias de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y que no se incurrirá en un supuesto de ejecución simultánea de un mismo servicio por varias Administraciones públicas<sup>28</sup>. Respecto del cumplimiento de estos requisitos específicos para el ejercicio de las *competencias propias suplementarias*, se ha planteado si los mismos se han de demandar tan sólo para iniciar el desarrollo de «nuevas competencias»<sup>29</sup> o si, por el contrario, también se deben de reclamar para continuar con

---

<sup>26</sup> Se debe destacar, por tanto, que su regulación básica es la misma. Así, aunque, en principio, pueda parecer que las reglas establecidas en los apartados 3.º, 4.º y 5.º del art. 25 de la LBRL, en virtud de una interpretación literal, son sólo de aplicación a la atribución de *competencias propias necesarias*; si se lleva a cabo una interpretación sistemática, poniendo en relación el citado art. 25 y el art. 7 de la LBRL, resulta evidente que las mismas han de emplearse también en la asignación específica de *competencias propias suplementarias*, esto es, de las que no traigan causa, por ejemplo, en una cláusula general de competencias. Ésta es la única conclusión lógica posible, pues, no tendría sentido el sujetar a rígidos requisitos el otorgamiento de funciones en sectores donde el legislador básico considera que hay un fuerte interés local y no exigir el cumplimiento de tales requerimientos en la concesión expresa de facultades por los legisladores sectoriales en otros ámbitos.

<sup>27</sup> Esta condición se puede inferir del último inciso del art. 7.4 de la LBRL que establece: «En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas». No obstante, no se debe entender este precepto en el sentido de que exige una atribución específica de facultades, ya que cabe también el desarrollo de funciones al amparo, por ejemplo, de previsiones legales que contengan cláusulas generales de competencia.

<sup>28</sup> Para acreditar ambos extremos, según este artículo, serán necesarios y vinculantes los informes previos tanto de la Administración territorial superior competente en la materia de que se trate, donde se señale la inexistencia de duplicidades, como de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, en el que se respalde la sostenibilidad del desarrollo de las funciones a ejercitar.

Respecto de este último informe, en la *Nota explicativa de la reforma local*, publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, se concreta: «En el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana la elaboración del referido informe corresponderá a la Consejería que tenga atribuidas las competencias en materia de tutela financiera sobre las Entidades Locales. Mientras que en los restantes supuestos, corresponderá al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas» (<http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Gestion%20del%20Portal/Nota%20explicativa%20de%20la%20reforma%20local.pdf>, consultada en marzo de 2014).

<sup>29</sup> *Vid.*, en esta línea: 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, y R. JIMÉNEZ ASENSIO, «Competencias “municipales distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo», *Diario del Derecho Municipal* ([http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/noticia.asp?ref\\_iustel=1124974](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1124974), consultado en marzo de 2014).

el ejercicio de «competencias preexistentes»<sup>30</sup>. A este respecto, ante la imprecisión del texto de la LRSAL en este punto, cabe entender que la *voluntas legislatoris*<sup>31</sup>, plasmada en el Preámbulo de la citada norma<sup>32</sup>, es que la observancia de dichos requerimientos se imponga tanto para proseguir actuando atribuciones que se venían ejerciendo con carácter previo —y que, con la entrada en vigor de la LRSAL, devienen *competencias propias suplementarias*—, como para ejecutar nuevas funciones<sup>33</sup>.

## 2. El rediseño del marco competencial de los municipios en materia de servicios sociales y sus consecuencias

### 2.1. La trascendencia de la redefinición de la cláusula de competencia general

La cláusula general de competencia municipal, en principio, apoderaba a los Ayuntamientos para desarrollar todas las actividades y servicios que contribuyesen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus vecinos, aún sin contar con una concreta atribución competencial expresa, siempre y cuando no existiese reserva de los mismos a otra Administración<sup>34</sup>. La revisión que la LRSAL realiza del apartado 1.º del art. 25 de la LBRL,

<sup>30</sup> *Vid.*, en este sentido, *Nota explicativa de la reforma local*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, *op. cit.*, y *Requisitos para el ejercicio de competencias distintas de las propias y delegadas tras la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, Dirección General de los Servicios Jurídicos y Coordinación Territorial de la Federación Española de Municipios y Provincias (<http://www.femp.es/files/3580-778-fichero/competencias%20impropias.pdf>, consultado en marzo de 2014).

<sup>31</sup> Como se ha indicado en la introducción al presente trabajo, al interpretar esta norma, dadas sus características, en múltiples ocasiones se ha de preferir el criterio teleológico al literal, el cual, en este caso, se sustentaría, de modo exclusivo, en la palabra «nuevas» incluida, inopinadamente, al final del primer párrafo del nuevo art. 7.4 de la LBRL.

<sup>32</sup> Así, en el mismo, se puede leer: «Con este respaldo constitucional, el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, sólo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública».

<sup>33</sup> No obstante lo dicho, no se debe descartar que las Comunidades Autónomas, al dictar sus normas de aplicación y desarrollo de la LRSAL, por razones de oportunidad —ligadas a no sobrecargar de trabajo a sus estructuras administrativas—, opten por no exigir el cumplimiento de estos requisitos para actividades que los municipios vengán desarrollando con anterioridad a la promulgación de la LRSAL. De momento, ésta es la solución adoptada en el País Vasco y parece que también será la que se plasme en la Ley gallega de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

<sup>34</sup> *Cfr.* T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, 2013, p. 15.

donde se contiene esta cláusula, va a modular su alcance<sup>35</sup>. Tal resultado será consecuencia, esencialmente, de la nueva redacción del precepto indicado, la cual condiciona la posibilidad de que los municipios puedan promover dichas actuaciones a que lo hagan «en los términos previstos en este artículo»<sup>36</sup>.

Ahora bien, el alcance de esta variación puede revestir diversa intensidad, según el sentido que se le dé al citado inciso. Así, la devaluación de la cláusula general de competencia sería máxima, si, realizando una interpretación rigurosamente literal, se entendiese que la labor de los Ayuntamientos debe limitarse a las materias individuadas en el art. 25.2 de la LBRL, en las que una Ley les haya conferido una concreta facultad para actuar, respetando dicha asignación, tanto los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, como el de no duplicidad en la atribución de competencias<sup>37</sup>. Optar por esta solución implica asumir que la LRSAL ha transformado la cláusula general de competencia municipal en una mera habilitación para la apreciación autónoma por los municipios de las actuaciones y servicios que deben desarrollar en ejercicio de sus funciones. En este caso, no sería aventurado considerar que tal interpretación vulneraría la garantía institucional de la autonomía local, consagrada en el art. 137 de la Constitución<sup>38</sup>. El hecho de que un Ayuntamiento, ante una demanda ciudadana, intensamente ligada a la vida de la comunidad local, como lo son las que se refieren, por ejemplo, a las solicitudes de atención social, no pudiese actuar, en alguna medida, para colmarla, sino que tuviese que abstenerse de obrar, aduciendo su carencia de competencias expresas y determinadas, parece que choca, de modo palmario, con la imagen de la autonomía municipal que, en la actualidad, tiene la conciencia social en nuestro país<sup>39</sup>. Por el contrario, si se lleva a cabo una interpretación sistemática y teleo-

---

<sup>35</sup> Vid. M. ALMEIDA CERREDA, «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en J. J. DIEZ SÁNCHEZ (coord.), *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013, pp. 70 y ss., y la bibliografía citada en esta obra.

<sup>36</sup> El nuevo art. 25 de la LBRL establece: «1. 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 (entre paréntesis, en cursiva, se indican las expresiones suprimidas en la nueva redacción y en negrita la expresión añadida)».

Evidentemente, la supresión de las expresiones de cantidad resaltadas, desde el punto de vista jurídico, tienen tan sólo el efecto de restarle fuerza y rotundidad a esta cláusula.

<sup>37</sup> *A priori*, ésta es, además, la exégesis que parece más acorde con la voluntad del legislador. Dos son los datos que permiten sostener esta afirmación. En primer lugar, la declaración contenida en el Preámbulo de la LRSAL, párrafos 2 a 6, donde se afirma que constituye un objetivo de esta norma el clarificar las competencias municipales, para evitar solapamientos con las funciones propias de otras Administraciones, de forma que se haga efectivo el principio «una Administración, una competencia». Y, en segundo lugar, en la línea de la citada proclamación, se halla el hecho de que, con la modificación efectuada por la LRSAL, la Provincia ha perdido su cláusula de apoderamiento general, al suprimirse el antiguo art. 36.1.e) de la LBRL.

<sup>38</sup> Además, es patente que la misma contrasta, fuertemente, con el art. 4.2 de la Carta Europea de la Autonomía Local que dispone: «Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad».

<sup>39</sup> Actualmente, dada la orientación de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no es posible descartar que el máximo intérprete de la Constitución discrepe de esta valoración. Así, cabría que,

lógica del nuevo tenor literal del art. 25.1 de la LBRL, el impacto de la reforma sobre el alcance de la cláusula general de competencias será mínimo, ya que se puede considerar que este precepto reconoce a los municipios la capacidad para desarrollar todas las actividades y servicios que contribuyan a satisfacer las exigencias y pretensiones de sus vecinos, aún sin contar con una asignación competencial explícita, siempre y cuando, en cada supuesto, no haya otra Administración con concretas y específicas atribuciones para colmar las aspiraciones o demandas de que se trate, ni se haya excluido, directa o indirectamente, por el legislador competente la implantación, a nivel local, del servicio necesario para ello, sobre la base de una mejor observancia de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. De este modo, lógicamente, se evitará que la revisión que realiza la LRSAL pueda ser considerada inconstitucional por los motivos antes expuestos.

No obstante lo dicho, hay que precisar que, ahora, las funciones que, en particular, en materia de servicios sociales, puedan desempeñar los Ayuntamientos, sobre la base de este título competencial, constituyen *competencias propias suplementarias* y, en consecuencia, sólo se podrán llevar a cabo si se cumplen los requisitos fijados en el art. 7.4 de la LBRL, por lo que, sin perjuicio de que se prosiga con su prestación, en virtud del principio de continuidad de los servicios públicos<sup>40</sup>, habrá que proceder a solicitar los informes a los que se refiere el artículo citado. Parece que así tendrá que suceder, al menos en algunas Comunidades Autónomas, en relación con determinados servicios asistenciales en los campos de la atención a la juventud o a la promoción del empleo<sup>41</sup>.

## 2.2. *La incidencia de la reformulación de la cláusula de ámbito competencial mínimo: el alcance del nuevo art. 25.2.e) de la LBRL*

En el apartado 2.º del art. 25 de la LBRL, se recoge la cláusula de garantía de un ámbito competencial mínimo para los municipios, la cual indica un listado de materias donde éstos han de poder operar, de modo inexcusable, en alguna medida.

La LRSAL ha introducido, en el citado precepto, tres modificaciones, que van a restringir, de forma directa e indirecta, el alcance de esta cláusula. En primer lugar, prohíbe, terminantemente, que, en cualquier campo, los Ayuntamientos dispongan de competencias coincidentes con las de otras Administraciones (art. 25.5 de la LBRL).

---

en sentido contrario a lo dicho, reactivando y profundizando en la línea jurisprudencial abierta en su Sentencia 32/1981, de 28 de julio, este Alto Tribunal defendiese que el art. 137 de la Constitución no ampara la exigencia de que a los municipios se les reconozca ni siquiera una cláusula general de competencia limitada, como la que se expondrá a continuación en el texto, sino que, para entender respetada la garantía institucional de la autonomía local, basta con que a los mismos se les concedan competencias suficientes.

<sup>40</sup> Principio que la propia LRSAL consagra en su DT 2.ª, apartado 5.º, respecto de los servicios sociales.

<sup>41</sup> *Vid. Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza*, Oficina Técnica de Presidencia, Economía y Hacienda, Ayuntamiento de Zaragoza, Zaragoza, febrero de 2014 ([http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/51254/1781719-Segunda\\_version\\_informe\\_LRSAL.pdf](http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/51254/1781719-Segunda_version_informe_LRSAL.pdf); consultado en marzo de 2014).

En segundo lugar, endurece los criterios, tanto para determinar la oportunidad, desde el punto de vista económico, de que los municipios ostenten facultades en las materias enumeradas en el antedicho apartado 2.º (art. 25.4 de la LBRL), como la conveniencia, desde la óptica de la racionalidad organizativa, de que ejerzan funciones en los ámbitos recogidos en esa norma (art. 25.3 de la LBRL)<sup>42</sup>. Y, en tercer lugar, redelimita las materias en las que los Ayuntamientos han de tener competencias (art. 25.2 de la LBRL).

Respecto de esta última disposición, hay que señalar que tal redefinición afecta, de modo especial, al campo de los servicios sociales, en la medida en que el antiguo art. 25.2.k) de la LBRL, que establecía que los municipios tenían que gozar de atribuciones en la prestación de los servicios sociales y de los servicios de promoción y de reinserción social<sup>43</sup>, ha sido substituido por el nuevo art. 25.2.e) de la LBRL, que dispone que los Ayuntamientos han de poder desarrollar funciones en la evaluación e información de situaciones de necesidad social y en la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social<sup>44</sup>.

La principal cuestión que plantea este cambio del tenor literal de la norma indicada radica en puntualizar el alcance material del mismo, esto es, en individuar los concretos servicios sociales en los que, en el futuro, han de tener *competencias propias necesarias* los municipios. Para responder, adecuadamente, a esta pregunta, conviene desglosar la locución, que integra el nuevo art. 25.2.e) de la LBRL, en dos períodos. Así, en primer lugar, se halla la referencia a «funciones en la evaluación e información de situaciones de necesidad social». Con este enunciado, siguiendo a efectos expositivos la clasificación contenida en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del 16 de enero de 2013<sup>45</sup>, parece que el legislador básico hace alusión a que los Ayuntamientos han de ostentar competencias en relación con los servicios que, en dicho Catálogo, se clasifican como servicios de información, orientación, asesoramiento y diagnóstico. Se trata de servicios que, según el citado documento, «facilitan a las personas el acceso a los recursos, garantizan el acceso a otros sistemas de protección social y proporcionan apoyo en la realización de gestiones y tramitación de las diferentes prestaciones de servicios sociales y del sistema de protección social». Es

---

<sup>42</sup> Estas restricciones, fijadas en los tres apartados finales del art. 25 de la LBRL, aunque ciertamente son criticables, desde la óptica de la autonomía local, no por ello pueden ser tachadas sin más de inconstitucionales. Por el contrario, cabe, incluso, argumentar que pueden hallarse amparadas por la doctrina del Tribunal Constitucional, precisada, entre otras, en el FJ 3.º de la STC 214/1989, de 21 de diciembre, que afirma que el Estado tiene capacidad para fijar los principios básicos sobre las competencias que se deben reconocer a las Entidades locales y para establecer directrices destinadas a ordenar la asignación de tales facultades.

<sup>43</sup> En el art. 26.1.c) de la LBRL se preveía, correlativamente, la obligación de prestar servicios sociales por parte de los Ayuntamientos con una población superior a 20.000 habitantes.

<sup>44</sup> Con esta misma dicción, se recoge ahora, en el art. 26.1.c) de la LBRL, el deber de ofrecer estos servicios públicos por los municipios con una población superior a 20.000 habitantes.

<sup>45</sup> Dicho catálogo y una concisa explicación sobre sus objetivos y metodología de elaboración se puede encontrar en [https://www.mssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo\\_Servicios\\_Sociales/home.htm](https://www.mssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo_Servicios_Sociales/home.htm) (consultado en marzo de 2014).

necesario destacar que este conjunto de servicios asistenciales comprende tanto servicios que, dogmáticamente, se incluyen en la categoría de servicios sociales generales<sup>46</sup>, como en la de servicios sociales especializados<sup>47</sup>. En segundo lugar, se encuentra la mención a «la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social». La clave para fijar la trascendencia de esta fórmula reside en abordar, separadamente, el examen de los dos conceptos jurídicos indeterminados que la integran. Así, por una parte, es necesario precisar qué se ha de entender por «atención inmediata», y, por otra parte, es inexcusable concretar qué supuestos se deben considerar como una «situación o riesgo de exclusión social». Por lo que respecta a la «atención inmediata», se puede defender que, con esta expresión, el legislador pretende hacer referencia a la forma en la que los usuarios de los servicios sociales pueden acceder a ellos, de modo que la misma incluiría aquellos servicios a los que sus potenciales destinatarios se incorporan, directamente, bien a iniciativa propia o bien por derivación, sin necesidad de que se produzca una decisión técnica o una resolución administrativa o judicial previas<sup>48</sup>. A su vez, cabe considerar que el sintagma «situación o riesgo de exclusión social» describe la posición en la que se encuentran determinados grupos de población especialmente vulnerables como: personas en situación de dependencia; víctimas de violencia de género; personas sin hogar; menores en situación de desprotección; personas inmigrantes; minorías étnicas, y personas con adicciones, etc. En consecuencia, y siguiendo el antedicho Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, sin ánimo de exhaustividad, se puede defender que, al menos, los municipios han de tener competencias en: atención diurna y/o nocturna para personas sin hogar; intervención y orientación sociofamiliar; atención a menores en riesgo social y familiar; atención residencial (alojamiento de urgencia y para personas sin hogar) y atención de necesidades básicas (atención alimentaria, vestido, etc.)<sup>49</sup>.

Así las cosas, tras clarificar el impacto objetivo de la reforma, cabe preguntarse cuáles serán los resultados futuros e inmediatos de la nueva regulación contenida en este art. 25 de la LBRL.

---

<sup>46</sup> Éstos son aquellos que el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales configura como una «puerta de entrada para los diferentes recursos del propio Sistema Público de Servicios Sociales y para la orientación y derivación, en su caso, hacia otras prestaciones y recursos de otros sistemas de protección social».

<sup>47</sup> Se trata de los servicios que, según el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, se dirigen a «grupos de población que, por sus singulares características o su situación de vulnerabilidad, son susceptibles de una atención diferenciada: personas con discapacidad (física u orgánica, sensorial, intelectual, o por enfermedad mental); personas mayores; personas en situación de dependencia; víctimas de violencia de género; víctimas de violencia doméstica; personas sin hogar; menores en situación de riesgo o desprotección; mujeres en situación o riesgo de exclusión social; jóvenes en situación o riesgo de exclusión social; personas inmigrantes; minorías étnicas, y personas con adicciones».

<sup>48</sup> No se debe dar a este término el sentido de urgente, ya que inmediatez y urgencia son, de acuerdo con la Real Academia Española de la Lengua, dos conceptos diferentes.

<sup>49</sup> Hay que destacar que la interpretación, que se propone en este trabajo, es mucho más favorable a la existencia de competencias propias municipales, en este campo, que la que plantea, por ejemplo, el Ayuntamiento de Zaragoza, en el informe antes citado. *Vid.*, sobre las motivaciones de éste y otros municipios: F. VELASCO CABALLERO, «Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias», *IDL-BLOG* (<http://www.idluam.org/blog/?p=41>, consultado en marzo de 2014).

En el ámbito de las consecuencias venideras, cabe pronosticar una importante reducción cuantitativa del grado de autonomía local, en el campo de los servicios sociales. Dicha disminución será consecuencia, tanto de la minoración, por el nuevo art. 25.2 de la LBRL, del ámbito material en el que, necesariamente, el legislador sectorial, autonómico o estatal, ha de conferir atribuciones a los Ayuntamientos, la cual permitirá, por ejemplo, que las Comunidades Autónomas supriman algunas de las competencias que, actualmente, les reconocen en sus normas de régimen local o de servicios sociales<sup>50</sup>; como de la rigidez de los criterios incluidos en los apartados 3.º, 4.º y 5.º del citado art. 25 de la LBRL, que retraerán al Estado y a las Comunidades Autónomas a la hora de proceder a asignar funciones a los municipios en este sector<sup>51</sup>.

En el plano de los efectos inmediatos, a su vez, surge la duda de qué repercusiones tiene, en la actividad actual de los Ayuntamientos, la restricción de la esfera competencial mínima, que efectúa el art. 25.2.e) de la LBRL, en el sector de los servicios sociales<sup>52</sup>. La respuesta a esta cuestión es doble. Así, por una parte, los servicios asistenciales que los municipios ofrecen al amparo de atribuciones competenciales expresas, que se puedan considerar comprendidas en el citado precepto, en la medida en que éstas continúan teniendo la consideración de *competencias propias necesarias*, han de seguirse ofertando en los mismos términos en los que se venía haciendo hasta la entrada en vigor de la LRSAL; por otra parte, la prestación de aquellos servicios sociales que se basen en títulos competenciales diferentes de los anteriores, dado que los mismos, ahora, han de ser entendidos como licencias habilitantes para el ejercicio de *competencias propias suplementarias*, queda, por tanto, condicionada al cumplimiento de los requisitos contenidos en el art. 7.4 de la LBRL. En consecuencia, sin perjuicio de que se prosiga con su desarrollo, en virtud del principio de continuidad de los servicios públicos<sup>53</sup>, habrá que proceder a solicitar los informes a los que se refiere el antedicho art. 7.4 de la LBRL, a efectos de prolongar, al menos durante el período transitorio<sup>54</sup>, su erogación<sup>55</sup>.

---

<sup>50</sup> En este sentido, *vid.* F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 48 y 49.

No obstante lo dicho, es posible que la nueva dicción de la LBRL, de acuerdo con la interpretación defendida en el presente estudio, paradójicamente, pueda tener el efecto de que, en alguna Comunidad Autónoma, haga nacer la necesidad de conferir a los municipios competencias propias, sobre concretos servicios especializados de información, que, hasta este momento, no tenían atribuidas.

<sup>51</sup> Como se entiende en la citada *Nota explicativa de la reforma local* del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas: «Las garantías señaladas en los apartados 3, 4 y 5, teniendo en cuenta la fecha de entrada en vigor de la LRSAL, despliegan su validez y eficacia desde el 31 de diciembre de 2013».

<sup>52</sup> Hay que destacar, aquí, que la redacción de este precepto es completamente compatible, con los reconocimientos competenciales, que, en esta materia, los Estatutos de Autonomía de nueva generación realizan en favor de los Entes locales.

<sup>53</sup> Principio que la propia LRSAL consagra en su DT 2.ª, apartado 5.º, respecto de los servicios sociales.

<sup>54</sup> En la medida en que pueda ser aplicable el sistema de traspaso de competencias que la LRSAL pretende articular.

<sup>55</sup> Sentado lo anterior, conviene precisar en este punto que lo que, en ningún caso, provoca la LRSAL, al modificar el art. 25.2 de la LBRL, es un instantáneo desapoderamiento competencial de los municipios. Y

### 2.3. *Las consecuencias de la supresión de la cláusula de complementariedad*

El art. 28 de la LBRL consagraba una cláusula de complementariedad competencial, la cual autorizaba a los municipios a completar la actuación que otra Administración realizase, en cualquier ámbito competencial propio, siempre que ello redundase en beneficio de sus vecinos, salvo que existiese una prohibición legal expresa a los Ayuntamientos de intervenir en dicho ámbito<sup>56</sup>.

Así las cosas, podría parecer que, con la eliminación del citado art. 28 de la LBRL por la LRSAL, los municipios pierden la habilitación competencial para seguir ejerciendo las actividades asistenciales que realizaban, exclusivamente, al amparo de esta norma<sup>57</sup>. Ahora bien, cabe entender que pueden continuar desarrollando tales operaciones, si se realiza una interpretación extensiva del art. 25.1 de la LBRL<sup>58</sup>. Así, conforme a la misma, este último precepto autorizaría a los Ayuntamientos a ejecutar tales intervenciones, siempre que se observen tres requisitos: *a)* que se trate de actividades y servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus vecinos; *b)* que no haya otra Administración con concretas y específicas atribuciones para colmar las exigencias o pretensiones en cuestión, debiendo considerarse que este requerimiento se cumple cuan-

---

ello es así, porque esta norma no constituye una regla de atribución de competencias, en la medida en que su función no consiste en otorgar concretas facultades a los Ayuntamientos, sino que es una cláusula de garantía de un ámbito competencial mínimo para los municipios; así, en cuanto tal, su cometido se agota en identificar un conjunto de asuntos en los que, por existir un fuerte «interés local», a juicio del legislador básico, se impone, en garantía de la autonomía local, al legislador sectorial, estatal o autonómico —en función de la distribución constitucional de competencias existente entre ambos—, la obligación de conferir concretas atribuciones a los Ayuntamientos en dichos campos. En este sentido, *vid.* F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, p. 48.

<sup>56</sup> Este precepto, literalmente, establecía: «Los municipios pueden 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».

*Vid.* M. ALMEIDA CERREDA «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», *op. cit.*, pp. 70 y ss., y la bibliografía citada en esta obra.

<sup>57</sup> Es necesario clarificar que, de suceder lo indicado, cuantitativamente afectaría a pocas actividades en el ámbito de los servicios sociales; pues, en la actualidad, la mayor parte de las funciones que los Ayuntamientos comenzaron a prestar, únicamente, sobre la base del citado título competencial, ya se hallan reconocidas como competencias locales, en las correspondientes normas generales o especiales de servicios sociales. De forma puntual, puede suceder que, en alguna Comunidad Autónoma, concretas actividades municipales en este ámbito, sí que carezca de cobertura normativa específica. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Zaragoza ha individuado dos: una en el campo de las actuaciones dirigidas a mujeres para luchar contra la discriminación de género y promover la plena integración de las mismas y otra en el sector de promoción y apoyo a la juventud. *Vid. Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza, op. cit.*

<sup>58</sup> Por el contrario, nada obsta a que continúen ejerciendo las actividades que puedan desarrollar al amparo de la cláusula de supletoriedad contenida en la DT 2.<sup>a</sup> de la LBRL o en sus equivalentes, recogidas en la legislación autonómica (*vid.*, por ejemplo, el art. 86 de la Ley 5/1997, de 22 julio, de Administración Local de Galicia).

do no exista una disposición que regule un servicio autonómico equivalente, y c) que no se haya excluido, directa o indirectamente, por el legislador competente, el desarrollo, a nivel local, de la actuación de que se trate.

En consecuencia, si concurren estas exigencias y las necesarias para el ejercicio de las *competencias propias suplementarias*, será posible que los municipios prosigan prestando los antedichos servicios asistenciales, hasta que las Comunidades Autónomas, si lo estiman oportuno, o bien los asuman como propios, y, eventualmente, en este caso, los deleguen, o bien los configuren, específicamente, como competencias locales<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Cabría plantear también aquí, la cuestión de si las cláusulas de complementariedad previstas en la legislación autonómica continúan siendo válidas, pese a la derogación del antedicho precepto estatal básico, y, en consecuencia, si pueden seguir ofreciendo cobertura a actividades municipales. Hay que destacar que, en algunos casos, el alcance de estas cláusulas es incluso más amplio que el de la contenida en el citado art. 28 de la LBRL; así sucede, por ejemplo, con el art. 86 de la Ley 5/1997, de 22 julio, de Administración Local de Galicia.

A este respecto, F. VELASCO CABALLERO entiende que «la supresión del art. 28 LBRL significa, simplemente, que no queda garantizada en toda España una competencia “complementaria” general de los ayuntamientos. Pero, rebajado el estándar básico de autonomía local para el conjunto de España, nada impide la plena vigencia de las normas autonómicas que —en desarrollo del principio constitucional de la autonomía local— sí aseguran esa competencia Municipal “complementaria” sobre la base de que «el Estado es competente —*ex art. 149.1.18 CE en relación con el art. 137 CE— para establecer garantías legales básicas de autonomía local, vinculantes en toda España. Ahora bien, esta función de aseguramiento básico de la autonomía local no puede impedir que algunas Comunidades Autónomas eleven, en su territorio, los estándares estatales de autonomía local. Ésta es una de las consecuencias lógicas de la propia comprensión de la garantía constitucional de la autonomía local como un “principio constitucional”» («Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, p. 43).*

Esta respuesta, pese a su indudable fundamentación, quizás adolezca de una carencia: el no considerar, globalmente, el alcance de la reforma operada por la LRSAL. Así, sólo tiene en cuenta la supresión del art. 28 de la LBRL, pero no pone en relación tal eliminación con el resto de las modificaciones realizadas por la citada norma en el ámbito competencial. Por el contrario, en este punto, resulta esencial iniciar cualquier análisis partiendo del hecho de que la LRSAL impone un cambio de paradigma en el sistema de determinación de las competencias municipales. Como se ha explicado, frente al modelo previo, fijado en la redacción original de la LBRL, que se limitaba a atribuir funciones directamente o a remitir su asignación en determinados ámbitos materiales a la decisión del legislador sectorial, estatal o autonómico, sin orientar en modo alguno ese proceso a través de la nueva regulación, que la LRSAL introduce en la LBRL, ahora ésta condiciona la asignación de facultades a los municipios a la observancia, entre otros, de dos nuevos requisitos esenciales: el que la concesión de dichas competencias se efectúe teniendo en cuenta los principios de estabilidad y sostenibilidad financiera (arts. 25.3 y 7.4 de la LBRL) y el que se asegure que con tal atribución no se produzcan duplicidades, ni en la asignación de competencias, ni en la prestación de servicios públicos (arts. 25.5 y 7.4 de la LBRL). Por tanto, en la medida en que las cláusulas de complementariedad competencial, contenidas en la legislación autonómica, resultan contrarias al principio de no duplicidad en la asignación de competencias, introducido por la LRSAL, de acuerdo con la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional, parece que éstas han de considerarse afectadas por una inconstitucionalidad sobrevenida (*vid.* STC 66/2011, de 16 de mayo).

Finalmente, hay que señalar que esta nueva delimitación del marco básico de atribución de competencias a los municipios, *prima facie*, parece constitucional, tanto porque, a la luz de la doctrina de nuestro Alto Tribunal, el Estado tiene capacidad para fijar los principios básicos sobre las facultades que se deben reconocer a las Entidades locales y para establecer directrices destinadas a ordenar la atribución de las mismas, como, porque, en ningún caso, queda coartada la capacidad de las Comunidades Autónomas para elevar los estándares estatales de autonomía local, sino que dicha capacidad tan sólo resulta condicionada, en el sentido de que si las Comunidades Autónomas desean acrecentar los citados estándares, no pueden recurrir a una cláusula genérica, sino

#### 2.4. *El impacto de la potenciación de las competencias delegables*

La LRSAL, como se acaba de explicar, ha optado por reducir, en el campo de la Asistencia Social, los ámbitos donde los Ayuntamientos han de ejercer, de forma necesaria, competencias propias. Si bien, correlativamente, ha reforzado, de modo expreso, la posibilidad de que el Estado y las Comunidades Autónomas, en este mismo sector, acuerden delegaciones de competencias propias de estas Administraciones en los Ayuntamientos. Así, según el nuevo art. 27.3.c) de la LBRL, es posible delegar en los municipios la prestación de los servicios sociales, de los servicios de promoción de la igualdad de oportunidades y de prevención de la violencia contra la mujer<sup>60</sup>.

Esta decisión legislativa, pese a que se puede defender que se compadece mal con el nivel óptimo de autonomía local al que parece tender nuestra Constitución, a la luz de la CEAL<sup>61</sup>, no se puede considerar inconstitucional, empleando la técnica de la garantía institucional de la autonomía local, aunque implique una reducción cualitativa del nivel de la misma, puesto que no hace socialmente irreconocible la institución<sup>62</sup>.

No obstante lo dicho, teniendo en cuenta la anterior reflexión, cabría cuestionar las posibilidades de éxito de este nuevo sistema, donde están llamadas a predominar las competencias delegadas, medidas tales probabilidades en términos del número de delegaciones que se acuerden en ejecución del mismo. Partiendo de un análisis exclusivamente teórico, los resultados de la aplicación de este modelo son inciertos, dado el equilibrio de ventajas y desventajas que el mismo presenta<sup>63</sup>. Ahora bien, si se cambia la

---

que han de hacerlo, materia por materia, determinando, con respeto a los criterios básicos antes indicados, las competencias que deciden atribuir a los municipios.

<sup>60</sup> Según la anterior normativa, los servicios citados debían o podían ser prestados por los municipios en el ejercicio de competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, sobre la base de los arts. 25.2.k) y 26.1.c) de la LBRL y al amparo del art. 28 de la LBRL.

<sup>61</sup> Así, se debe resaltar que, con el cambio introducido por la LRSAL, se desatienden las disposiciones de esta Carta —en particular, el art. 4 de la misma titulado «Alcance de la autonomía local»—, que prevén las competencias delegadas como algo extraordinario, como un elemento residual y no central del sistema de asignación de facultades a los Entes locales, y que exigen la atribución de competencias propias a los municipios, siempre que estén en juego intereses esencialmente locales. En este punto hay que destacar, además, que, en el campo de los servicios sociales, existen evidentes intereses locales, como hasta el presente se ha venido apreciando por el legislador básico.

<sup>62</sup> *Vid.* F. VELASCO CABALLERO, «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014, pp. 96 y 100.

<sup>63</sup> Así, por una parte, en la regulación del art. 27 de la LBRL es posible individuar una serie de medidas de estímulo, diseñadas por el legislador básico, para incentivar la aceptación por los municipios de las delegaciones de competencias, como, por ejemplo, la garantía de la financiación de las competencias delegadas (art. 27.6 de la LBRL) o el establecimiento de un plazo mínimo de duración de las delegaciones (art. 27.1 de la LBRL): si bien, por otra parte, es fácil identificar otras disposiciones que, previsiblemente, tengan un efecto disuasorio de la aceptación de las delegaciones, desde el mismo punto de vista de los Ayuntamientos, como, por ejemplo, la imposición obligatoria de controles y la extensión e intensidad con la que se configuran los mismos. *Cfr.*

perspectiva y se adopta un enfoque pragmático, cabe augurar un nada desdeñable nivel de empleo de esta fórmula. Dos son las premisas que conducen a esta conclusión. Por un parte, se halla el hecho de que las competencias relacionadas con los servicios sociales, que, eventualmente, quedarán, de modo primario, en manos de las Comunidades Autónomas, constituyen 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, por otra parte, en el presente contexto de crisis económica, es probable que, a su vez, las Comunidades Autónomas tengan también 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.

### 3. El proceso de transferencia de funciones en materia de servicios sociales de los municipios a las Comunidades Autónomas

#### 3.1. *El alcance del traspaso de competencias en el campo de los servicios sociales dentro del marco del sistema constitucional de reparto de atribuciones*

La LRSAL, a través de su DT 2.<sup>a</sup>, planea la traslación de determinadas atribuciones, en el ámbito de los servicios sociales, de los Ayuntamientos a las Comunidades Autónomas, partiendo, como refrenda el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 567/2013, del hecho de que tal transferencia «[...] es consecuencia de la nueva redacción dada al art. 25.2 que [...] ha eliminado de la lista de materias respecto de las cuales cabe atribuir competencias a los municipios algunas de las que hasta ahora se incluían en ella»<sup>64</sup>.

Ahora bien, dado que el precepto citado no confiere facultades, sino que individúa asuntos, en los que los Ayuntamientos han de ejercer, necesariamente, competencias propias; en principio, no le corresponde, con carácter general, al legislador básico, el proceder a la reordenación de las funciones administrativas, en los campos donde ya no es imperativo que los municipios cuenten con atribuciones privativas<sup>65</sup>. Dicha reordenación, de ser oportuna, ha de ser efectuada, en todo caso, bien por el legislador sectorial

---

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

<sup>64</sup> *Vid.* Dictamen núm. 567/2013, de 26 de junio, sobre el Anteproyecto de Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-567>, consultado en marzo de 2014). En esta línea, *vid.* también: Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya núm. 8/2014, de 27 de febrer, sobre la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (<https://www.cge.cat/admin/uploads/docs/20140228132942-1.pdf>, consultado en marzo de 2014).

<sup>65</sup> Sin embargo, sí que parece necesario el reajuste de los preceptos de la LBRL que atribuyen competencias a los Entes locales en dichos sectores. Así, en consecuencia, es plenamente constitucional y legítima la modificación de los servicios mínimos obligatorios contenidos en el art. 26 de la LBRL.

estatal, bien por el legislador autonómico, en función de quien posea, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias, la capacidad para regular cada uno de los diferentes sectores materiales.

En consecuencia, la antedicha DT 2.<sup>a</sup> de la LRSAL será adecuada a nuestro Orden constitucional en la medida en la que se entienda que, a través de ella, el Estado retira a los Ayuntamientos, exclusivamente, las facultades que él mismo les haya podido conferir, dentro de su subsistema de servicios sociales. Por lo tanto, la eficacia de la DT 2.<sup>a</sup> de la LRSAL ha de considerarse limitada a los servicios asistenciales, que los municipios gestionen, en virtud de un título competencial atribuido por el Estado, dentro del ámbito de los servicios sociales establecidos por este<sup>66</sup>.

Del análisis de los documentos preparatorios del Proyecto de LRSAL y de su tramitación parlamentaria, se infiere, claramente, que la *voluntas legislatoris* es la de privar a los Ayuntamientos, no sólo de las antedichas atribuciones, sino también de gran parte de las funciones que, en materia de servicios asistenciales, les han otorgado las Comunidades Autónomas<sup>67</sup>. No obstante, la obligada lectura de la citada norma, desde la distribución

---

Es necesario recordar, a este respecto, que el Tribunal Constitucional reconoce al legislador estatal la facultad de atribuir, directamente, competencias a los municipios, al dictar cualquier norma sectorial básica, en cuanto manifestación de la garantía de la autonomía local (*vid.* SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4.º; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19.º; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2.º; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2.º y 103/2013, de 25 de abril). Dicho de otro modo, la jurisprudencia constitucional admite que el legislador básico sectorial tiene la capacidad de determinar una posibilidad mínima de actuación de los Ayuntamientos en cada materia, con el fin de que exista un nivel esencial de autonomía local común en todo el territorio nacional. Por tanto, *a contrario sensu*, lo que el legislador sectorial básico, en ningún caso puede hacer, valiéndose de la antedicha facultad, es imponer a las Administraciones autonómicas una prohibición de atribuir facultades a los municipios en determinadas materias (cfr. T. FONT I LLOVET y A. GALÁN GALÁN, «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *op. cit.*, p. 20).

Además, por lo que se refiere a los efectos de la supresión de determinados servicios obligatorios, tras la modificación del art. 26 de la LBRL, se puede sostener, como hace F. VELASCO CABALLERO, que «la reducción parcial de los servicios obligatorios mínimos, tal y como resulta del nuevo art. 26.1 LBRL, no implica, necesariamente, que los ayuntamientos dejen de prestar tales servicios. Los servicios o actividades enumerados en el art. 26.1 LBRL son obligaciones “mínimas”. Por eso, 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 y bebidas) actividades suprimidas del listado del art. 26.1.a) LBRL («Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *op. cit.*, p. 39)». Así sucede en el sector de los servicios sociales, donde, como se ha explicado, incluso se incrementan tales servicios.

<sup>66</sup> Por otro lado, dentro de este restringido campo, surge la duda de si la LRSAL puede operar la transferencia de los servicios de los Ayuntamientos a las Administraciones autonómicas. En general, para que una Comunidad Autónoma asuma una función estatal, es necesaria, de acuerdo con el art. 150 de la Constitución, una Ley Orgánica de Transferencia o Delegación. En este supuesto es discutible que los servicios sociales constituyan «facultades correspondientes a materia de titularidad estatal», al tener las Comunidades Autónomas títulos competenciales propios en sus Estatutos de Autonomía. En consecuencia, se puede sostener que, en este caso, no sería necesaria tal Ley Orgánica.

<sup>67</sup> A ello se añade que el propio tenor literal de esta norma, sin hacer ninguna matización, señala: «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».

constitucional de competencias<sup>68</sup>, exige entender que la *voluntas legis* no es tal, sino que la misma consiste, por una parte, en reducir el ámbito de la garantía legal de la autonomía municipal, en la medida en que se restringen los campos donde es necesario atribuir facultades a los municipios, y, por otra parte, en trasladar de los Ayuntamientos a las Comunidades Autónomas determinadas funciones relativas a servicios de titularidad estatal<sup>69</sup>. El resultado evidente, de llevarse a cabo esta necesaria interpretación constitucional de la LRSAL, será el que la DT 2.<sup>a</sup> de la misma tenga unos efectos prácticos casi nulos<sup>70</sup>.

### 3.2. *La problemática del procedimiento de traslado a las Comunidades Autónomas de competencias municipales en el sector de los servicios sociales*

#### 3.2.1. El papel de las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales en la transferencia competencial

La LRSAL es muy parca a la hora de reglar la tramitación de la traslación de las competencias de los municipios a las Administraciones autonómicas, y ello es así porque, en gran medida, deja esta disciplina en manos de las leyes reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales. Así, en el campo de los servicios sociales, de acuerdo con la DT 2.<sup>a</sup> de dicha norma, las citadas leyes deben establecer, completamente, cómo ha de desenvolverse el curso de tal transferencia.

Teniendo en cuenta esta previsión, y, a la vista de la redacción actual de las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, cabe dudar que las mismas puedan satisfacer, de forma adecuada, el cometido que la LRSAL les encomienda. En consecuencia, parece que es imprescindible su reforma urgente, para que las atribuciones en materia de servicios sociales, a las que atañe la disposición citada, puedan traspasarse en los plazos fijados.

#### 3.2.2. El momento establecido para el traspaso de las competencias municipales

De acuerdo con la DT 2.<sup>a</sup> de la LRSAL, las Administraciones autonómicas habrán de proceder a la asunción de los servicios sociales municipales, afectados por dicha nor-

---

<sup>68</sup> *Vid.*, sobre el principio de interpretación conforme a la Constitución de todo el Ordenamiento: E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2006, pp. 101-111.

<sup>69</sup> Ahora bien, no se puede descartar el que algunas Comunidades Autónomas asuman el esquema insinuado por el Estado y, usando sus propias atribuciones, retiren a los municipios, en el modo pautado por la LRSAL, determinadas competencias en materia de servicios sociales. Así, en principio, este parece ser el camino que va a seguir la Comunidad Autónoma gallega, con su futura Ley de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

<sup>70</sup> Ello se deberá a que, como se ha explicado, *vid. supra* III.3, el Estado no ha asignado apenas competencias a los municipios en su sistema de Asistencia Social.

ma, con fecha de 31 de diciembre de 2015. Así las cosas, el principal problema que plantea dicha Disposición se refiere a la naturaleza de este plazo: se trata de un intervalo que es necesario agotar o bien de un período máximo. En el primer caso, en la fecha establecida, y sólo en ese día, las Comunidades Autónomas podrían y tendrían que asumir la titularidad y gestión de la competencia y la prestación de los servicios sociales correspondientes; mientras que, en el segundo supuesto, las Administraciones autonómicas, antes de que se agote tal lapso temporal, podrían apropiarse, en cualquier momento, de su titularidad y gestión.

A este respecto, como se ha anticipado, la DT indicada señala, en su punto 1.º, que: «Con fecha 31 de diciembre de 2015, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social», de modo que podría parecer que éste es un plazo que es necesario apurar, esto es, sólo en ese momento las Administraciones autonómicas contarían con la necesaria autorización para arrogarse la titularidad y proceder a la prestación de esos servicios. Sin embargo, tal conclusión es desmentida por el apartado 2.º de la citada disposición que establece: «En el plazo máximo señalado en el apartado anterior [...] habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación»; por tanto, teóricamente, cabe que las Comunidades Autónomas, antes del 31 de diciembre de 2015, asuman la titularidad y prestación de estos servicios. Aunque es necesario precisar que, en la práctica, esta absoluta libertad de elección de las Administraciones autonómicas no existe, pues, como se ha indicado, para que se active, realmente, el proceso de transferencia, es necesario que, primero, se apruebe la normativa reguladora del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales que está llamada a disciplinarlo. En consecuencia, resulta que las Comunidades Autónomas tan sólo podrán proceder a la asunción de estos servicios tras la efectiva entrada en vigor de las antedichas normas.

### 3.2.3. El proceso de asunción por las Comunidades Autónomas de los servicios municipales

#### 3.2.3.1. *La evaluación de los servicios asistenciales que se están ofertando por los Ayuntamientos*

Como es lógico, un paso previo, necesario para realizar, de modo correcto, la absorción por las Comunidades Autónomas de determinadas funciones municipales en el campo de los servicios sociales, es proceder a la planificación de tal procedimiento y de la futura prestación de los servicios correspondientes. Así, la DT 2.ª de la LRSAL impone el deber de elaborar un programa para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios concernidos<sup>71</sup>. Ciertamente, dentro de esta actividad de planificación, un

<sup>71</sup> Así, en abstracto, estas previsiones parecen lógicas, en aras a lograr tanto una eficaz y eficiente prestación de los servicios públicos, como también una óptima gestión de los fondos de la misma naturaleza. Así,

elemento esencial consiste en determinar el montante económico que cada Comunidad Autónoma ha de destinar tanto a la apropiación, como a la financiación de los servicios de que se trate. Para ello, las Administraciones autonómicas han de valorar, en especial, el coste de prestación de cada servicio. Con este fin, pueden emplear como criterio orientador su coste efectivo, determinado, conforme al nuevo art. 116.ter de la LBRL, por los propios municipios o por ellas mismas, sobre la base de los datos presupuestarios elaborados por estos. Aunque, hay que destacar que este método, sin el soporte de un sistema de contabilidad de costes, como pone de manifiesto el Tribunal de Cuentas<sup>72</sup>, no es, en absoluto, idóneo<sup>73</sup>. En todo caso, sea cual sea el resultado de tal evaluación, en el ámbito de las competencias en materia de servicios sociales, de acuerdo con la DT antes indicada, la asunción, por las Comunidades Autónomas, de la gestión de los antedichos servicios no podrá suponer un mayor gasto, para el conjunto de las Administraciones Públicas<sup>74</sup>.

---

por ejemplo, en el campo de determinados servicios sociales, si el ámbito de actuación pasa de ser municipal a autonómico, las áreas de erogación ya no estarían limitadas por los términos municipales, lo cual implicaría la posibilidad de rediseñar el mapa de infraestructuras y puntos de prestación, para mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

<sup>72</sup> Cfr. *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, Ejercicio 2011*, p. 62 (<http://www.tcu.es/uploads/11010.pdf>, consultado en marzo de 2014).

<sup>73</sup> Cabe, por otra parte, que el sistema para determinar los costes de los servicios se inspire en el contenido del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas 1/1995, de 15 de marzo, de modificación del Método para el cálculo del coste de los servicios transferidos a las Comunidades Autónomas.

<sup>74</sup> Esta previsión, unida a la necesidad de programar eventuales reestructuraciones de servicios, antes comentada, no augura una mejor prestación de los mismos. Por el contrario, permite suponer que, si con el proceso de asunción de los servicios respectivos, se incrementa el gasto público, como consecuencia de los costes administrativos que tal proceso entrañará, se reducirá la calidad de la oferta de dichos servicios, para no incurrir, en cómputo global, en un mayor gasto público.

Además, en esta línea, hay que tener presente que, como señala el Tribunal de Cuentas, en el citado *Informe de Fiscalización del Sector Público Local, Ejercicio 2011*, muchos de estos servicios se financian, en mayor o menor medida, con fondos propios de los municipios y, en otra parte, con aportaciones que las Comunidades Autónomas realizan por diferentes vías. En concreto, si se toman en cuenta, a modo de ejemplo, las aportaciones al Plan Concertado de Prestaciones Básicas de Servicios Sociales en las Corporaciones Locales 2011-2012, resulta que el Estado aporta un 5,58 por 100 de la financiación total, las Comunidades Autónomas un 50,55 por 100, y las Corporaciones locales un 43,87 por 100 ([https://www.mssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/Memoria\\_Plan\\_Concertado\\_2011-12.pdf](https://www.mssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/planConcertado/Memoria_Plan_Concertado_2011-12.pdf), consultado en marzo de 2014). Por tanto, en el actual contexto económico es posible predecir que, si la oferta de servicios asistenciales pasase a ser asumida, de modo íntegro, por las Comunidades Autónomas, éstas, seguramente, no podrían 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 contarían con los recursos suficientes para mantener el nivel de calidad que tales servicios tenían antes de la reforma competencial auspiciada por la LRSAL. Así, en definitiva, en este supuesto, muy probablemente se reduciría el estándar de calidad en la prestación de muchos servicios asistenciales públicos.

### 3.2.3.2. *La determinación del nuevo modo de prestación de los servicios sociales por las Comunidades Autónomas*

Como se ha indicado, en el plazo antes señalado, las Comunidades Autónomas han de llevar a cabo la asunción de las competencias en materia de servicios sociales que resulte del diseño de la LRSAL y proceder a prestar los servicios en los que se traduce el ejercicio de las mismas.

Ahora bien, no parece estrictamente necesario que, tras arrogarse las antedichas competencias, la oferta de los correspondientes servicios se haga, de forma directa, por las Administraciones autonómicas. En consecuencia, la DT 2.<sup>a</sup> de la LRSAL habilita, de modo expreso, a que las Comunidades Autónomas deleguen tales competencias en los municipios, Diputaciones Provinciales o Entidades equivalentes, de conformidad con el art. 27 de la LBRL.

### 3.2.3.3. *El traspaso de los municipios a las Comunidades Autónomas de los medios económicos, personales y materiales ligados a los servicios asistenciales que se transfieran*

Normalmente, cuando se produce una transferencia de competencias y servicios de una Administración a otra, también tiene lugar un traslado de los medios económicos, materiales y personales afectos a su desarrollo.

Pues bien, en la regulación del traspaso de atribuciones contenida en la LRSAL, tan sólo la DA 15.<sup>a</sup>, referida a la asunción por las Comunidades Autónomas de las funciones relativas a la educación, contempla esta previsión. No parece lógico interpretar el silencio del legislador en este punto, en el sentido de que dicho traslado de medios no ha de producirse en materia de servicios sociales. Y ello porque, en esencia, tal interpretación sería contraria al propio espíritu de la LRSAL, la cual procura aligerar a los municipios de las cargas que implica para ellos el ejercicio de las antedichas competencias, pues, si se retirasen tales funciones a los Ayuntamientos, pero se les obligase, por ejemplo, a mantener, en sus relaciones de puestos de trabajo, personal cualificado del que ya no tienen necesidad, se les impondría soportar unos importantes costes que además serían absolutamente improductivos. En consecuencia, lo lógico es entender que, aunque no esté previsto, de forma positiva, con las competencias se traspasen también los medios materiales y personales que se encuentren afectos a la prestación de los servicios en los que se concreta la ejecución de aquéllas; mientras que, por el contrario, en principio, se puede excluir el traslado de los medios económicos, en atención a que, como se ha señalado, la LRSAL lo que pretende es reducir los gastos de los municipios en los campos antes indicados, de tal forma que estos dirijan los fondos privativos que, en la actualidad, destinan a los mismos, al desarrollo de competencias propias, ahora calificables como necesarias<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Obviamente, lo dicho se entiende sin perjuicio de la realización de las liquidaciones oportunas derivadas del proceso de traspaso por el ejercicio en curso, *vid.* la DA 11.<sup>a</sup> de la LRSAL.

Por otra parte, ni siquiera cuando la LRSAL prevé, de modo expreso, la transferencia de medios, establece cómo ha de hacerse ésta. En consecuencia, parece razonable sostener que cada Comunidad Autónoma tendrá que disciplinar el modo en que debe de llevarse a cabo tal proceso. Indiscutiblemente, dicha regulación ha de adecuarse al marco que se fije en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales. Ahora bien, un adecuado respeto de la autonomía local, permite defender que la normativa autonómica que regule dichos traslados tendría que contemplar la constitución de comisiones mixtas, en el seno de las cuales se pueda llegar a los oportunos acuerdos, entre las Administraciones autonómicas y locales implicadas.

### 3.2.3.4. *Las consecuencias de la no asunción de los servicios municipales por las Comunidades Autónomas*

En caso de no apropiación de las competencias en materia de servicios sociales, que la LRSAL trata de imponer a las Comunidades Autónomas, y de no erogación o no delegación de la prestación de los correspondientes servicios en las Entidades locales, por parte de las mismas, esta Ley, en su DT 2.<sup>a</sup>, establece que las Corporaciones afectadas deben continuar prestando el servicio, pero que lo harán con cargo a la Comunidad Autónoma de que se trate. Además, si una Comunidad Autónoma no entregase las cuantías necesarias para el sostenimiento de dicho servicio, se le aplicarán las retenciones, que sean precisas, en las transferencias que le correspondan, de acuerdo con su sistema de financiación.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN BRACHO, C., y GARCÍA SERRANO, M.: *Los servicios sociales especializados en España*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2009.
- ALMEIDA CERREDA, M.: «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», en S. MUÑOZ MACHADO (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, t. III, Iustel, Madrid, 2011.
- «Las competencias de las Comunidades Autónomas españolas en materia de servicios sociales», *Direito Regional e Local*, núm. 18, 2012.
- «La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local», en J. J. DIEZ SÁNCHEZ (coord.), *La planta del Gobierno local*, Fundación Democracia y Gobierno Local-AEPDA, Madrid, 2013.
- FONT I LLOVET, T., y GALÁN GALÁN, A.: «Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?», *Anuario del Gobierno Local 2012*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2013.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 4.<sup>a</sup> ed., Civitas, Madrid, 2006.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R.: «Competencias “municipales distintas de las propias”: algunas pautas interpretativas ante un problema complejo», *Diario del Derecho Municipal* ([http://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho\\_municipal/noticia.asp?ref\\_iustel=1124974](http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/noticia.asp?ref_iustel=1124974)).

- VELASCO CABALLERO, F.: «Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», *Anuario de Derecho Municipal 2012*, Marcial Pons, Madrid, 2014.
- «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local», en J. A. SANTAMARÍA PASTOR (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2014.
- «Estrategias políticas de identificación de las competencias municipales propias», *IDL-BLOG* (<http://www.idluam.org/blog/?p=41>).