



Trabajo Fin de Grado

LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES EN TIEMPOS DE CRISIS

Presentado por:

Mónica Ribes Ramos

Tutora:

Sara Sistero Ródenas

Grado en Gestión y Administración Pública.

Curso académico: 2015/2016

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	6
I- MARCO NORMATIVO:	11
I.1.- Art. 2, 137 y 140 de la Constitución Española.....	11
I.2.- Ley 7/1985 de 2 De Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local. ..	12
I.3.- Carta Europea De Autonomía Local, DE 15/10/1985, ratificada por España con fecha 20/01/1988.	13
I.4.- Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido De Las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.....	14
II.- MODIFICACIONES SUFRIDAS DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TEXTO NORMATIVO DE LA LEY 7/1985 DE 2 DE ABRIL REGULADORA DE BASES DE REGIMEN LOCAL.....	15
II.1.- Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial en materia de aguas.	15
II.2.- Ley 57/2003, de medidas para la Modernización del Gobierno Local.	16
II.2.1.- <i>Situación de las entidades Locales</i>	16
II.2.2.- <i>Demolición del uniformismo del Régimen Local</i>	17
II.2.3.- <i>Novedades más destacables introducidas por la Ley 57/2003 de modernización local en la LRBRL</i>	17
II.3.- Ley 27/2013 DE 27 de diciembre, de Racionalización Y Sostenibilidad de la Administración Local.....	18
II.3.2.- <i>Efectos de la crisis en los asuntos locales</i>	19
II.3.3.- <i>La insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria</i>	20
II.3.4.- <i>Razones que justifican la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, por la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local</i>	20
III.- BREVE REFERENCIA A LAS DISTINTAS ETAPAS DE CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.	25
III.1.- Primera etapa: Descentralización estatal como consecuencia del llamado “Pacto local”.	26
III.2.- Segunda etapa: Descentralización autonómica como consecuencia de las reformas Estatutarias, que darán lugar a los Estatutos de segunda generación.	27

III.3.- Tercera etapa: LRSAL recentralización de las competencias de las entidades locales.....	30
IV.- REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES TRAS LA REFORMA IMPUESTA POR LA LEY DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD LOCAL, LA SENTENCIA 41/2016 DE FECHA 3 DE MARZO Y LA RECIENTE SENTENCIA DE FECHA 9 DE JUNIO DE 2016 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	31
IV.1.- Competencias propias.....	32
IV.2.- Competencias delegadas.....	38
IV.2.1.- <i>Controles y garantías en relación con la técnica de la delegación.....</i>	39
IV.3.- Competencias distintas de las propias o delegadas.....	41
IV.4.- Repercusiones en el ámbito local de la Comunidad Valenciana tras la Sentencia del Tribunal constitucional de 3 de Marzo de 2016.....	42
V.- LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EJECUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES, TRAS LA APLICACIÓN DE LA LRSAL.....	44
V.1.- Delimitación del concepto de servicio público como prestación de las competencias municipales.....	45
V.1.1.- Calculo del coste efectivo de los servicios públicos.....	47
VI- CONCLUSIONES.....	49
BIBLIOGRAFÍA.....	53

Abreviaturas:

C.E.	Constitución Española.
Directiva 24/2014	Directiva 24/2014/UE del Parlamento Europeo y del consejo de 24 de febrero de 2014, sobre contratación Pública.
F.E.M.P.	Federación Española de Municipios y Provincias.
Ley 11/1999	Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.
Ley 57/2003	Ley 57/2003, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.
L.R.B.R.L.	Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de Bases de Régimen Local.
L.R.J.P.C.A.P.	Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.
L.R.S.A.L.	Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local .
T.R.L.C.A.P.	R.D.L.3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
T.R.R.L	R.D.L. 2/2004 de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local.
T.C.	Tribunal Constitucional.
S.T.C	Sentencia del Tribunal Constitucional.

INTRODUCCIÓN.

Transcurridos más de treinta años desde la aprobación de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, en adelante LRBRL, a lo largo de este trabajo se pretende analizar las competencias municipales y su desarrollo normativo partiendo de la base de la aprobación de la Constitución Española de 1978 y la influencia y repercusión de la legislación europea en el marco de las competencias municipales.

Bajo el marco normativo que se describe en el título I los municipios han ido desarrollado en estos últimos treinta años una intensa labor centrada en el desarrollo local, contribuyendo a una mejora social y económica, por lo que los municipios han ido asumiendo competencias y desarrollando acciones que en ciertas ocasiones a pesar de repercutir en beneficio de su población no han estado amparadas dentro del marco normativo vigente, por lo que este modelo ha sido cuestionado en innumerables ocasiones a lo largo de su vigencia.

Asimismo, en el transcurso del título II se analizan cómo las distintas crisis económicas y financieras que han ido sucediéndose a lo largo de estos años, han ido transformando la legislación a través de las demandas de una sociedad cada vez más globalizada, por lo que los gobiernos han ido modulando sus políticas públicas en función de las directrices marcadas por las necesidades detectadas en cada momento, reflejándose todo ello a través de las distintas reformas producidas en el marco normativo del régimen local.

Las reformas más relevantes sin duda han sido por un lado la Ley 11/1999 como consecuencia del Pacto Local, afectando especialmente a la autonomía local y a las potestades de los Alcaldes, introdujo la cuestión de confianza en el ámbito local, así como el reconocimiento de los grupos políticos dentro del funcionamiento ordinario de los municipios, por otro lado cabe destacar la ley 57/2003 con la que se consigue romper con el uniformismo municipal histórico en nuestro país, contemplando un nuevo régimen especial para los municipios de gran población.

Mención especial merece la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en adelante LRSAL, la cual en un principio pretendía realizar

una ambiciosa reforma de la LRBRL, esta ley tiene sus orígenes en la crisis financiera y económica que desde el año 2007 viene azotando lo que hemos venido en llamar el “Estado del Bienestar”. Surge entonces el gran dilema “la sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas”, como consecuencia de esta crisis se produce una segunda reforma en nuestra carta magna, en relación al art. 135 con el propósito por parte del gobierno de garantizar la estabilidad presupuestaria de las Administraciones Públicas, a través de la prioridad absoluta del pago de la deuda pública, estableciéndose como objetivos principales homologar el marco legislativo español a los requerimientos del Tratado de Coordinación y gobernanza de la unión económica y monetaria (Pacto Fiscal) y ofrecer un marco fiscal que dotara de credibilidad a largo plazo las políticas públicas.

Por otro lado en el título III, se observa como las competencias municipales a lo largo de las distintas etapas que han ido sucediéndose desde la aprobación de la Constitución Española, la aprobación de la LRBRL y la aprobación de los Estatutos de autonomía, han sufrido un proceso de descentralización de competencias municipales por parte del estado y posteriormente por las comunidades autónomas, llegando con la última reforma a una etapa de recentralización de las competencias municipales.

Así en un principio con la aprobación de la LRBRL y el nacimiento de las comunidades autónomas se produce una primera descentralización estatal, a través de mecanismos como las transferencias y la delegación, no obstante esta cuestión quedó en un segundo plano debido al interés de las comunidades autónomas por aprobar sus estatutos. Más tarde al haberse mostrado insuficiente el modelo inicial para cubrir las expectativas de las demandas que la sociedad planteaba, una vez consolidado el estado de las autonomías, se inicia un proceso de elaboración de pactos locales con el fin de poner en marcha una descentralización autonómica, pero no será hasta el nacimiento de una segunda generación de estatutos de autonomía cuando se producirá una segunda descentralización autonómica de las competencias municipales, en el sentido de que las reformas de los estatutos recogieron con mayor o menor detalle la referencia al régimen local, sin embargo con la aprobación de la LRSAL se abre una nueva etapa de centralización de competencias, al pretender conseguir un efecto reductor de las competencias locales y por lo tanto una recentralización de las mismas atendiendo a criterios económicos.

El estudio del impacto que ha tenido la LRSAL en las competencias municipales ha resultado bastante complejo, en primer lugar teniendo en cuenta que previamente a su aprobación se elaboraron numerosos borradores a partir de la difusión pública del

primer borrador elaborado por el Instituto Nacional de Administración Pública en mayo de 2012, llegando tras dieciocho meses de debate a un consenso para finalmente proceder a su aprobación el 27 de diciembre de 2013, y en segundo lugar, la multitud de dudas surgidas desde la entrada en vigor de la misma, que fueron aclarándose a través de distintas notas y circulares elaboradas por las diferentes estancias administrativas y la multitud de aclaraciones habidas en respuesta a su aplicación tanto por el Estado, como por las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias, quedando a la espera del pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional de alguno de los recursos de inconstitucionalidad o alguna de las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas contra algunos preceptos de la LRSAL. Por último, también se ha tenido en cuenta las recientes Sentencias nº 41/2016 de 3 de marzo de 2016 y la última Sentencia de fecha 9 de junio de 2016 del Tribunal Constitucional por las que se declaran inconstitucionales y nulos algunos preceptos y disposiciones de la LRSAL. Asimismo, ante la publicación de la primera sentencia se han producido aclaraciones por parte de distintas estancias entre las que se encuentran las Comunidades Autónomas, estas últimas han venido a fijar el marco normativo de las competencias municipales en su ámbito territorial.

Por último, el título V comprende una breve referencia de cómo ha afectado la LRSAL a la prestación de los servicios públicos en cumplimiento de las competencias atribuidas a las entidades locales. Intentado en primer lugar delimitar el concepto de servicio público y posteriormente clarificar el cálculo del coste efectivo de los servicios públicos, a fin de dar publicidad a estos datos para que de esta forma los poderes públicos puedan obtener la información precisa a fin de adoptar las decisiones políticas oportunas.

El enfoque que se ha pretendido dar al trabajo ha sido el más completo posible, para ello se ha traído a colación el método de autoevaluación de 360º utilizado en los procesos de mejora continua, la información obtenida con esta técnica es importante dado que se pretende obtener observaciones realistas, para ello es importante saber la percepción de los afectados ya que influirá en la aplicación de la norma, y si la opinión de los demás es inexacta a fin de tomar las medidas pertinentes y corregir situaciones, por lo tanto a fin de conocer todas las perspectivas posibles y poder valorar la repercusión en los municipios de la entrada en vigor de la LRSAL, se ha consultado la legislación aplicable, las obras que se han publicado como consecuencia de la entrada en vigor de la norma, dado lo novedoso del tema no existe gran variedad, no obstante sí que se han encontrado y consultado numerosos artículos publicados en revistas jurídicas, también se ha tenido en cuenta la jurisprudencia del

Tribunal constitucional en esta materia, cuestión esta que ha contribuido a darle el enfoque deseado al trabajo.

Pues bien, tras el análisis realizado observamos que el intento de la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local de reasignar de nuevo a las comunidades autónomas las competencias municipales atribuidas por el legislador autonómico a los municipios, ha quedado solamente en un intento, ya que el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucionales y nulos algunos de los preceptos en los que se ha detectado una injerencia del estado en el ámbito de las competencias atribuidas por el bloque de constitucionalidad a las Comunidades autónomas.

Consecuentemente, cabe realizar una interpretación aunando lo dispuesto en aquellos artículos no declarados inconstitucionales y nulos de la LRSAL, y las interpretaciones que han hecho las Comunidades Autónomas en relación a las repercusiones de las sentencias del Tribunal constitucional en el ámbito Local, por lo que el título IV hace referencia a las distintas competencias municipales que de forma resumida se entiende que han quedado así:

El Municipio ejercerá competencias propias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas en las materias que recoge el legislador estatal en el art 25.2 de la LRBRL, dentro de estas competencias surge una modalidad casi obligatoria a la hora de prestar los servicios relacionados en el art. 26.2 de la LRBRL, para aquellos municipios con población inferior a 20.000 habitantes, donde será la Diputación Provincial la que coordine la prestación de estos servicios, salvo que el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación.

El municipio ejercerá competencias delegadas de conformidad con el art. 27 de la LRBRL, por lo tanto el Estado y Las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias propias, podrán delegar en los municipios el ejercicio de sus competencias. La decisión de delegación debe ser adoptada por el legislador estatal o autonómico, por lo que cabe observar que esta técnica no equivale a una atribución de competencias, ya que la delegación sólo conlleva la gestión de la competencia, conservando el órgano delegante la tutela y control de la acción.

El municipio ejercerá competencias distintas de las propias y delegadas, comúnmente denominadas "impropias", siempre y cuando cumplan los requisitos

establecidos en el art. 7.4 de la LRBRL, esto es, no duplicidad de competencias con otras administraciones y que el municipio disponga de suficiencia financiera.

Los aspectos que se han observado a lo largo del trabajo y que cabe destacar son los siguientes, si bien esta última reforma pretendía garantizar la sostenibilidad de las cuentas públicas, tal y como establece nuestra C.E., se observa que la mayoría de las entidades locales son las administraciones menos endeudadas y con mayor equilibrio presupuestario (incluso algunas de ellas han cerrado sus ejercicios presupuestarios con superávit); sin embargo se ha pretendido producir un traslado de la responsabilidad de la situación financiera a los municipios, circunstancia ésta que ha repercutido en una reducción de la autonomía de los municipios y en un refuerzo del papel de las Diputaciones provinciales.

Asimismo, llama la atención el abandono que hace la ley del principio de subsidiariedad, introducido en nuestro derecho positivo por el derecho europeo, si bien este principio apuesta por la actuación del nivel inferior o más cercano al ciudadano cuando el objetivo perseguido vaya a ser alcanzado por éste satisfactoriamente, dada la proximidad de la administración competente, no obstante la LRSAL ha apostado por una administración intermedia que desconoce las necesidades reales del ciudadano.

Asimismo y para concluir, en relación a la autonomía local se detecta una reducción de la misma, entendiendo la autonomía local como la capacidad efectiva de los municipios de gestionar y ordenar una parte de los intereses que les afectan, dado que la reforma se sustenta en aspectos económicos como la racionalización de las administraciones municipales, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, dejando a un lado el interés general de la colectividad a la que sirve. No obstante aunque podemos decir que se trata de un concepto jurídico indeterminado, su presencia en las políticas públicas es imprescindible ya que una separación de su persecución conllevaría a una desviación de poder, por ello cabe reivindicar la persecución del interés general por las políticas públicas, a fin de que la economía constituya una herramienta con valor estratégico para los poderes públicos en la consecución del interés general y no al revés, que la economía sea el objetivo a perseguir por los mismos.

I- MARCO NORMATIVO:

En nuestro derecho positivo la regulación jurídica de las competencias municipales podemos encontrarla en título VIII de la Constitución Española(C.E.) donde no se define el ámbito competencial de actuación de los entes locales pero si garantiza su autonomía, tampoco en la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local encontramos una lista determinada y formal de competencias locales, este marco competencial será implementado por la legislación sectorial y la legislación autonómica que en esta materia encuadre el bloque de constitucionalidad, no obstante dentro del marco Europeo, cabe tener en cuenta la Carta Europea de Autonomía local ratificada por España el 20 de enero de 1988, donde se señala que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, por lo que las entidades locales, como administración más cercana al ciudadano, adquieren el derecho y la capacidad efectiva de regular y administrar una parte importante de los asuntos públicos.

I.1.- Art. 2, 137 y 140 de la Constitución Española.

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978 se reconoce el llamado “**derecho a la autonomía**”, disponiendo en su Artículo 2 que “*La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el **derecho a la autonomía** de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*”

En cuanto a la organización territorial del estado, el art. 137 dispone que éste se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Asimismo, su artículo 140 garantiza la **autonomía** de los municipios.

La vigente Constitución Española en su art. 137 refiere la autonomía de los Municipios a la gestión de “sus respectivos intereses”. Ya la Ley de régimen Local de 1955 consideraba que es de la competencia municipal el Gobierno y Administración de los intereses peculiares de los pueblos. En este sentido García de Enterría (Catedrático de derecho Administrativo) ha recogido la idea de que la enumeración de los grupos de actividades no contiene una verdadera determinación de la competencia municipal. En cualquier caso los asuntos públicos de competencia municipal, deben ser los propios de la comunidad municipal.

I.2.- Ley 7/1985 de 2 De Abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Durante la década de los ochenta se produce una expansión legislativa que vino a impulsar el desarrollo organizativo del Régimen Local en España, así se aprobaron leyes como la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de Bases de Régimen Local, el Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, en adelante T.R.R.L.,

Con la aprobación de la Ley 7/1985 Reguladora de Bases de Régimen local se introduce en nuestro derecho positivo las bases sobre las que ha de asentarse el régimen local, procediéndose a la regulación de las competencias municipales, pretendiendo garantizar la recién estrenada “autonomía local”, con esta ley se señalan unos ámbitos materiales en los que las Entidades Locales deberán ejercer sus competencias, pero sin especificar en qué grado, cuestión ésta que debía concretar el legislador sectorial, estatal y autonómico correspondiente.

Se observa como ya el legislador destacaba la necesidad de adaptar la administración local a la nueva realidad surgida con ocasión de la aprobación de la Constitución Española, la complejidad a la hora de respetar la autonomía local, la armonización de la distribución territorial legislativa sobre las distintas materias y la imposibilidad material de definir las competencias locales en cada uno de los sectores de intervención potencial, establecieron un escenario cuyo mantenimiento exigía un claro equilibrio so pena de inconstitucionalidad al anularse recíprocamente.

A pesar de la problemática detectada a la hora de fijar las competencias municipales, la Ley 7/85 reguló con carácter general en su art. 7 las competencias de las entidades locales distinguiendo entre propias o atribuidas por delegación, así las competencias propias sólo podrán ser determinadas por Ley, bien del estado o bien de las comunidades autónomas según la distribución constitucional de competencias. Siendo en el art. 25 donde se establece una relación de materias sobre las cuales el municipio ejercerá competencias en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, estableciéndose asimismo en este artículo que el municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Encontrándose regulado en el art. 26 los servicios mínimos que deben prestar todos los municipios, incrementándose estos en función de su población.

En cuanto a las competencias atribuidas, éstas se ejercen en los términos de la delegación que corresponda, pudiendo prever técnicas de dirección y control de oportunidad que en todo caso habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la entidad Local.

Por otro lado el art. 28¹ regulaba las denominadas “actividades complementarias de los municipios”, al establecer que estos podían 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.

I.3.- Carta Europea De Autonomía Local, DE 15/10/1985, ratificada por España con fecha 20/01/1988.

La carta Europea de la autonomía Local fue redactada en Estrasburgo, ratificada por España el 20 de enero de 1988, entrando en vigor el 1 de marzo de 1989, es un texto considerado como principio básico por la Resolución 126 del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa(CPLRE) y perfectamente asumible por España ya que el principio de autonomía local está reconocido constitucionalmente de manera expresa en los artículos 2,137 y 140 de la Constitución Española.

La Carta Europea de la Autonomía Local entiende la autonomía local de conformidad con su art. 3º como *“el derecho y la capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos”*. Asimismo señala que el ejercicio de las competencias públicas debe incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos, por otra parte *“las competencias encomendadas a las entidades locales deben ser normalmente plenas y completas. No pueden ser puestas en tela de juicio ni limitadas por otra autoridad central o regional, más que dentro del ámbito de la Ley”* y que *“Las competencias encomendadas a las Entidades Locales, deben ser normalmente plenas y completas.”*

La garantía constitucional de la autonomía local, en su dimensión competencial, no se circunscribe a operar en el momento de la delimitación de las competencias locales, imponiendo al legislador el reconocimiento de aquellas competencias mínimas sino que viene a garantizar el ejercicio de las competencias distintas de las propias y de las

¹ Este art. 28 de la LRBRL ha sido suprimido por la Ley 27/2013 de 27 de diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

delegadas, justificándose en la proximidad al ciudadano y la potestad de autoorganización de las entidades locales.

El propio TC ha definido el carácter bifronte de la autonomía local (STC de 23/12/1983) que permite afirmar que su garantía y defensa es algo que obliga al Estado y, también, a las Comunidades Autónomas. Y ello, porque la autonomía local se inscribe directamente, en el texto constitucional.

Asimismo el art. 2.1 de la LRBL, reconoce que para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.²

I.4.- Real Decreto Legislativo 781/1986 por el que se aprueba el Texto Refundido De Las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

La disposición final primera de la ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen local, autorizó al Gobierno de la nación para refundir en un solo texto las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, de acuerdo con lo dispuesto en su disposición derogatoria, en cuanto no se opongan, contradigan o resulten incompatibles con las disposiciones de dicha Ley.

Este Texto viene a recoger dicho mandato, no obstante no hace referencia a las competencias municipales, simplemente enuncia entre otros, en su Título VI, capítulo II actividades y servicios, así en su art. 95 se establece que “Los servicios públicos locales, incluso los ejercidos en virtud de la iniciativa pública prevista en el artículo 86 de la ley 7/1985, de 2 de abril, podrán ser gestionados directa o indirectamente. Sin embargo, los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad sólo podrán ser ejercidos por gestión directa.” Por otro lado el art. 96 establece que la iniciativa de las Entidades locales para el ejercicio de actividades económicas, cuando lo sea en régimen de libre concurrencia, podrá recaer sobre cualquier tipo de actividad que sea

² Redacción dada por la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local.

de utilidad pública y se preste dentro del término municipal y en beneficio de sus habitantes.

II.- MODIFICACIONES SUFRIDAS DESDE LA ENTRADA EN VIGOR DEL TEXTO NORMATIVO DE LA LEY 7/1985 DE 2 DE ABRIL REGULADORA DE BASES DE REGIMEN LOCAL.

Desde la entrada en vigor de la LRBRL, se han sucedido una serie de reformas con el fin de adaptar la legislación al contexto de las políticas públicas que en cada momento han intentado responder a las demandas de una sociedad en constante evolución y abocada a la globalización, así como a las directrices que desde la Unión Europea vienen marcando el ritmo de la economía española y europea.

II.1.- Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial en materia de aguas.

Como consecuencia de las necesidades recogidas por distintos sectores de la vida pública española, y sobre todo por las constantes demandas que desde la Asociación de Municipios y Provincias se hicieron llegar al Gobierno a través de la presentación de un “pacto local” que clarificase el ámbito competencial de las entidades locales y que permitiese resolver las demandas de los ciudadanos de una forma más eficaz, mediante el acercamiento de la Administración a los mismos, así como la aplicación plena del principio de subsidiariedad, se generó un movimiento reivindicativo municipal con el fin de alcanzar un nuevo marco competencial que condujera a una mayor descentralización de las competencias Estatales y Autonómicas hacia los municipios.

En consecuencia el Gobierno impulsó una serie de medidas dentro del denominado “Pacto Local”, siendo la más destacable la Ley 11/1999 de 21 de abril, de modificación de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial en materia de aguas.

Esta Ley modificó diversos artículos de la ley 7/85 RBRL para dotar de mayor agilidad a las entidades locales, iniciándose una descentralización en las competencias municipales.

II.2.- Ley 57/2003, de medidas para la Modernización del Gobierno Local.

Tras 18 años de la aprobación de la ley 7/1985 de Reguladora de las Bases de régimen local (en adelante LRBRL), según recoge la exposición de motivos, se detectaron determinadas carencias y disfuncionalidades que precisaban de reformas normativas para dar respuestas y afrontar las nuevas necesidades experimentadas por el municipalismo español dentro de una sociedad dinámica y en constante evolución. Estas carencias y disfuncionalidades respondían por un lado al tratamiento uniforme de todas las entidades locales que conforman la administración Local, las mayores ciudades españolas habían venido reclamando un régimen jurídico que les permitiera hacer frente a su enorme complejidad como estructuras político-administrativas, ya que independientemente de las características y complejidades de algunos grandes municipios estos disponían de la misma estructura que los pequeños.

II.2.1.- Situación de las entidades Locales.

A pesar de la instauración del “Estado de las Autonomías” se había mantenido el carácter uniforme del Régimen local, como consecuencia de la distribución de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, respetando siempre el bloque de constitucionalidad recogido en los art. 148 y 149 de la Constitución Española, en relación por un lado a la reserva del Estado en cuanto a la legislación básica en esta materia y por otro a la legislación de desarrollo atribuida a las Comunidades Autónomas. Si bien hasta el momento la ley contemplaba la posibilidad de regímenes especiales, no se reguló ninguno salvo las líneas esenciales del concejo abierto, limitándose a reconocer los regímenes especiales de Madrid y Barcelona, declarándolos vigentes en cuanto no se opusieran, contradijeran o resultasen incompatibles con la ley básica estatal, no obstante, se atribuía la regulación de las áreas metropolitanas a las Comunidades Autónomas.

Por último, dado el carácter declarativo que dotaba la ley a la “participación ciudadana”, circunstancia ésta que ante una sociedad cada vez más globalizada e influenciada por la corriente continental de reforzar la participación e incidencia de los ciudadanos en el gobierno local, surge la necesidad de reformar la ley a fin de evitar o corregir el alejamiento de los ciudadanos de la vida pública, concediendo un amplio margen a la potestad de autoorganización de las entidades locales, para ello la legislación básica estatal debía contener unos estándares mínimos que permitieran la efectiva participación de los ciudadanos.

II.2.2.- Demolición del uniformismo del Régimen Local.

Ante este escenario en el que se observaba que el régimen jurídico local no había dado suficiente respuesta a las necesidades específicas de los municipios altamente poblados, el Gobierno envió a la Comisión de Entidades Locales del Senado en octubre de 2001 un detallado informe sobre las Grandes Ciudades³, que sentaría las directrices de la regulación introducida por la Ley 57/2003 en relación al nuevo modelo orgánico-funcional de los municipios de Gran población en el régimen jurídico de las entidades Locales.

II.2.3.- Novedades más destacables introducidas por la Ley 57/2003 de modernización local en la LRBRL.

Así la Ley 57/2003 adecuó la Ley 7/1985 LRBRL a las carencias y disfuncionalidades detectadas hasta el momento, procediéndose con esta reforma a reforzar del papel de las mancomunidades, en materia de organización, las Comisiones de Gobierno pasaron a denominarse “Juntas de Gobierno Local” destacando la naturaleza ejecutiva de dicho órgano.

En el ámbito de las competencias locales debe señalarse la atribución a las provincias de funciones en materia de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y de planificación estratégica en el territorio provincial, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones públicas en éste ámbito.

En materia de régimen jurídico destaca la supresión del quórum del voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que legalmente compongan el pleno de la entidad para la aprobación de las ordenanzas fiscales, equiparándolo a la aprobación exigida para los Presupuestos.

En materia de participación ciudadana se establecía la necesidad de creación de reglamentos orgánicos en todos los municipios que determinaran y regularan los procedimientos y mecanismos adecuados para hacerla efectiva, así como la aplicación de nuevas tecnologías a fin de facilitar la participación, comunicación y realización de trámites con los vecinos, asimismo se reconocía en ciertos ámbitos la iniciativa ciudadana que podría dar lugar a consultas populares.

³ RODRIGUEZ ALVAREZ, J.M. “Génesis y directrices de la Ley para la modernización del gobierno Local”.-Ayuntamiento de Madrid(pp.7) “Esta era la situación cuando en el año 2001, siendo Ministro de Administraciones Públicas Jesús Posada Moreno, se elaboró en la Dirección General para la Administración Local un Informe sobre las Grandes Ciudades y sus Áreas de Influencia”

(<http://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Publicaciones/GobYAdministracion/EstudiosGobYAdon/Ficheros/Genesisydirectrices.pdf>)

En materia de gestión de servicios públicos locales se establece una nueva clasificación de las formas de gestión, incorporando una nueva figura como son las entidades públicas empresariales, así como la regulación de los organismos autónomos y las sociedades mercantiles con capital social público, hasta entonces reguladas parcialmente en normas reglamentarias.

También se impulsa la creación de los órganos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las comunidades autónomas previstos en el art. 5 de la ley 30/1992⁴, en materia de régimen local.

Y por último se introducen dos nuevos títulos en la ley 7/1985 LRBRL, referentes el primero al régimen de organización de los municipios de gran población y el segundo a la tipificación de las infracciones y sanciones en determinadas materias.

II.3.- Ley 27/2013 DE 27 de diciembre, de Racionalización Y Sostenibilidad de la Administración Local.

A pesar de que ya con la Ley 18/2001, de 12 de noviembre, de Estabilidad Presupuestaria y la posterior Ley orgánica 5/2001, de 13 de diciembre⁵, complementaria de la anterior, se intentó responder a las necesidades surgidas en el seno de la unión Europea como consecuencia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento acordado en el Consejo de Amsterdam en junio de 1997 y los compromisos asumidos por España al integrarse en la Unión Económica y Monetaria Europea, escenario en el cual la estabilidad presupuestaria adquiere un valor estructural y condicionante de la capacidad de actuación financiera y presupuestaria de las Administraciones Públicas, proclamándose desde entonces el principio de estabilidad presupuestaria como el garante del Estado Social que proclama en su art. 1.1 nuestra Constitución Española.

II.3.1.- Antecedentes sociales y económicos que han dado lugar a la Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

El establecimiento de una Unión Económica y Monetaria supuso la necesidad de limitar el crecimiento de los déficits públicos y del endeudamiento para garantizar la estabilidad de la moneda única y de los precios, así a partir de 2008 cuando la

⁴ Vigente hasta el 1 de octubre de 2016, en la actualidad se han aprobado las leyes siguientes: Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y la Ley 40/2015 de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector Público, derogándose la Ley 30/1992 de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, por la disposición derogatoria única de la Ley 39/2015.

⁵ Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, vino a derogar estas dos leyes y el posterior Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre.

preocupación por el equilibrio de las cuentas públicas se pone de plena actualidad ante la grave crisis económica que amenaza la economía mundial, se producen distintas reformas ante la exigencia de salvaguardar la estabilidad presupuestaria, una de las más destacadas es la reforma del art. 135 de nuestra Constitución Española, y como desarrollo de este precepto se aprobó la Ley orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera. Con esta nueva Ley orgánica se pretendía adaptar la normativa relativa a las bases de la Administración Local a las nuevas necesidades surgidas y adecuar su aplicación a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos, así como mejorar su control económico-financiero.

II.3.2.- Efectos de la crisis en los asuntos locales.

Como bien refleja CASTELLANOS GARIJO, María de los Llanos⁶, los asuntos locales no escaparon a los efectos de la crisis económica y financiera que desde el año 2007 empezó a tambalear los mercados europeos, ya en el año 2003 las circunstancias existentes en aquel momento parecían conducir a una posible crisis financiera en EEUU, la cual tendría connotaciones a nivel mundial, produciendo una recesión conjunta, como consecuencia de la globalización e integración económica de los tres bloques económicos (El americano, el europeo y el japonés).

Esta crisis, no sólo no ha respetado las fronteras internacionales a la hora de extender sus efectos, sino que tampoco ha distinguido entre las distintas instancias de gobierno afectando a todos los niveles en los que cada país se organiza.

Cuando la crisis parecía tener un carácter meramente financiero las políticas públicas se orientaron a salvar el sistema financiero y bancario que en algunos países parecía que iba a la deriva. Con las conclusiones alcanzadas en la “Cumbre sobre la Economía Mundial” de Washington el 15 de noviembre de 2008 y el Plan Europeo de recuperación económica de noviembre del mismo año, se trató de sustituir la acción de la inversión privada que estaba agonizando, por la inversión pública como motor del consumo, el empleo y la actividad. Así políticas Keynesianas de fomento y contratación de obras públicas, inyectaron un carácter de subsistencia al tejido empresarial. Esta apuesta en nuestro país se realizó a través de las entidades locales

⁶ CASTELLANOS GARIJO, María de los Llanos, “*Las entidades Locales en momentos de crisis: ¿es este el mejor tiempo para las reformas?*”, Directora general de Cooperación Local. Ministerio de política Territorial y Administración Pública, Anuario del Gobierno Local 2010, (pp.320).

como canalizadoras de fondos públicos posibilitando el transvase de los recursos públicos a todos los rincones del territorio nacional.

II.3.3.- La insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria.

Esta situación unida al descenso de los ingresos de las entidades locales como consecuencia de la crisis sufrida en el sector urbanístico, produjo un endeudamiento masivo de las entidades locales, así en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera ya se reconocía que *“La crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria. En el marco de esa Ley se alcanzó el mayor déficit de nuestras Administraciones Públicas, con un 11,2 por ciento del Producto Interior Bruto en 2009.....”*, con el fin de solucionar esta situación la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria y sostenibilidad financiera estableció tres objetivos a alcanzar, garantizar la sostenibilidad financiera de todas las Administraciones públicas, fortalecer la confianza en la estabilidad de la economía española y reforzar el compromiso de España con la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria. Con la consecución de estos objetivos se pretendía según recoge la exposición de motivos de la Ley *“.....consolidar el marco de la política económica orientada al crecimiento económico y la creación del empleo. La primera novedad de la Ley es su propio título, ya que incorpora la sostenibilidad financiera como principio rector de la actuación económico financiera de todas las Administraciones Públicas españolas. Con ello se pretende reforzar la idea de estabilidad, no solo en un momento coyuntural, sino con carácter permanente, lo que contribuirá a preparar el camino para los retos a los que nuestro sistema de bienestar se enfrenta a medio y largo plazo. “*

Será a partir de este momento “el principio de sostenibilidad financiera” el motor de los cambios y adaptaciones en nuestro derecho positivo.

II.3.4.- Razones que justifican la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, por la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local.

La reforma del art. 135 de la Constitución Española(en adelante C.E.), fue publicada en el B.O.E. nº 233 de 27 de septiembre de 2011, el objetivo de la reforma según se establece en la exposición de motivos fue la conveniencia de llevar el

principio de estabilidad presupuestaria a nuestra Constitución Española, como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas, vinculándolas en su consecución y reforzando el compromiso de España con la Unión Europea y, al mismo tiempo, garantizando la sostenibilidad económica y social del país.

El nuevo artículo 135.1 de la C.E. obliga a todas las Administraciones Públicas a adaptarse al principio de equilibrio presupuestario, lo cual no impide que existan excepciones a este principio en cuanto a las cuantías fijadas previamente de déficit. Es decir, que se admite la existencia de cierta cantidad de déficit siempre que este no exceda unos límites fijados. Este déficit permitido, llamado déficit estructural, no deberá superar nunca los márgenes establecidos por la Unión europea. Tampoco deberá superar los límites establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, aprobada como consecuencia de la reforma del art. 135.1 de la C.E. y con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en su nueva redacción, a su vez, dicha Ley Orgánica 2/2012 ha sido modificada por la Ley Orgánica 4/2012 de 28 de septiembre⁷ surgiendo nuevas exigencias a fin de adaptar la normativa básica en materia de régimen local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

Con este propósito se sometió a una profunda revisión la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, a fin de clarificar las competencias municipales y evitar duplicidades, hacer efectivo el principio de “Una Administración una competencia”, racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local de acuerdo con los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, garantizar el control financiero y presupuestario y favorecer la iniciativa económica privada evitando intervenciones administrativas desproporcionadas.

De este modo se trató 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 enumeran un listado de materias que los municipios deben 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. Así las entidades locales no deben volver a asumir

⁷ JIMENEZ DIAZ, A. “Sinopsis artículo 135 - Constitución Española” Letrado de las Cortes Generales. Prof. Asociado Universidad Carlos III, Diciembre 2003.- Actualizada Por Vicente Moret, Letrado de las Cortes Generales, 2012. http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/imprimir/sinopsis_pr.jsp?art=135&tipo=2

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.

Asimismo la delegación de competencias estatales o autonómicas en los Municipios debe ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria, su duración no será inferior a los 5 años y la Administración que delega se reservará los mecanismos de control precisos para asegurar la adecuada prestación del servicio delegado.

Otra de las medidas adoptadas por esta ley es el refuerzo del papel de las Diputaciones Provinciales, Cabildos, Consejos insulares o entidades equivalentes, en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes, mediante la coordinación por las Diputaciones de determinados servicios mínimos o la atribución a éstas de nuevas funciones como son la prestación de servicios de recaudación tributaria, administración electrónica o contratación centralizada, así como la participación activa de estos entes en la elaboración y seguimiento de los planes económico-financieros de estos municipios, por otro lado se les atribuye labores de coordinación y supervisión en colaboración con las comunidades Autónomas de los procesos de fusión de municipios.

En relación a la fusión de municipios se introducen medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de los mismos de forma que se potencie a los municipios que se fusionen contribuyendo de esta forma a racionalizar sus estructuras y superar la escisión del mapa municipal.

Por otro lado, a fin de dar cumplimiento a los acuerdos entre el Gobierno de la Nación y las Entidades Locales como son el “Acuerdo marco con las Entidades Locales” de fecha 7 de abril de 2010 relativo a la sostenibilidad de las finanzas públicas 2010-2013 y el “Acuerdo de reordenación y racionalización del sector público instrumental local y de control, eficiencia y reducción del gasto público” de fecha 25 de enero de 2012, se trata con esta nueva ley de impedir la participación o constitución de entidades instrumentales por las Entidades locales cuando éstas están sujetas a un plan económico-financiero o a un plan de ajuste, asimismo cuando se encuentren en situación deficitaria se les exige su saneamiento, y para el caso de que éste no se produjese se deberá proceder a su disolución, por último se prohíbe la creación de entidades instrumentales de segundo nivel, es decir unidades controladas por otras, que, a su vez, lo estén por las Entidades locales. Esta prohibición, motivada por

razones de eficiencia y de racionalidad económica, obliga a la disolución de aquellas que ya existían a la entrada en vigor de la presente norma.

Ante este nuevo escenario, la nueva norma incluye una revisión del conjunto de las entidades instrumentales que conforman el sector público local, una racionalización de sus órganos de gobierno y una ordenación responsable de las retribuciones del personal al servicio de las Corporaciones locales, cualquiera que sea la naturaleza jurídica de su relación con la Administración.

En relación a la aplicación del principio de transparencia, se establece la obligación de determinar el coste efectivo de los servicios que presten las Entidades Locales, de acuerdo con criterios comunes, disponiéndose su remisión al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su publicación. Esta medida es considerada un paso fundamental en la mejora de la información al ciudadano que contribuirá en la toma de decisiones, por otro lado, se pretende garantizar el cumplimiento del principio de eficiencia de conformidad con lo establecido en el art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera, a través de la publicación agregada de la información de todos los costes efectivos de los servicios prestados por todas las Entidades Locales.

En cuanto al fin de lograr un control económico-presupuestario más riguroso, se refuerza el papel de la función interventora en las entidades Locales, fijándose por el Gobierno las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, así como derechos y deberes en el desarrollo de las funciones públicas necesarias en todas las Corporaciones locales, haciéndose posible la aplicación generalizada de técnicas, como la auditoría en sus diversas vertientes, a las Entidades Locales. Por otro lado y a fin de garantizar la independencia de los funcionarios con habilitación de carácter nacional de la Intervención municipal con respecto a las Entidades Locales en las que prestan sus servicios, corresponderá al Estado su selección, formación y habilitación, así como la potestad sancionadora en los casos de infracciones más graves.

Con este planteamiento se pretende contribuir a una mayor transparencia en la información económico-financiera de las entidades locales, mejorando la toma de decisiones por parte de los cargos electos en el ejercicio del mandato representativo que tienen encomendado constitucionalmente. Con estas directrices se pretende clarificar y deslindar los distintos ámbitos de actuación en cuanto a la actividad económico-financiera, así mientras las propias del régimen de intervención y fiscalización quedan sujetas a parámetros de control y fiscalización interna de la

gestión económico-financiera y presupuestaria, las correspondientes a la actuación del cargo electo quedan basadas necesariamente en aspectos de oportunidad o conveniencia.

Otro de los matices en los que incide la Ley es favorecer la iniciativa económica privada, para ello se limita el uso de autorizaciones administrativas para iniciar una actividad económica a casos en los que su necesidad y proporcionalidad queden claramente justificadas, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas. Asimismo se suprimen monopolios municipales que venían heredados del pasado y que recaen sobre sectores económicos pujantes en la actualidad.

Del mismo modo, la presente ley pretende contribuir a dar un nuevo impulso a los objetivos y los mandatos que recoge la vigente ley de Igualdad de Oportunidades, No discriminación y Accesibilidad Universal de 2003.

Por último, la Ley recoge una serie de disposiciones adicionales y de disposiciones transitorias, destacando aquellas que se refieren a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud y a servicios sociales, las cuales quedaran condicionadas al que será el nuevo sistema de financiación autonómica y de las Haciendas locales.⁸

Esta ley no sólo ha supuesto la reforma de la Administración Local Española para acomodarla a la nueva realidad de las cuentas públicas resultante de la crisis económico-financiera, afectando a la reordenación de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen local, así como al Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a lo anteriormente expuesto, sino que ha supuesto también la derogación, de la disposición adicional segunda y la disposición transitoria séptima de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado Público, la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁹, incluyendo una nueva disposición adicional.

⁸ En relación a este apartado el Tribunal Constitucional en su sentencia 41/2016 ha declarado su inconstitucionalidad y nulidad.

⁹ Este texto legislativo a partir del 2 de octubre de 2016, quedará derogado por la LEY 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común.

III.- BREVE REFERENCIA A LAS DISTINTAS ETAPAS DE CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y RECENTRALIZACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES.

El Régimen Local Español adoptó el sistema de competencias que ya la Ley municipal de 2 de octubre de 1899 enumeraba, así podemos observar que a lo largo de la historia de las Constituciones Españolas, excepto la de Cádiz de 1812 en la que en su art. 321 se establecía una larga y detallada lista de competencias municipales, los textos de 1845, 1869 y 1876, se remitían expresamente a las leyes municipales que se dictaran. La constitución Española de 1978 volvió al sistema de enumeración de competencias para determinar las que corresponden exclusivamente al Estado con determinadas limitaciones que suponen una competencia compartida y aquellas que pueden corresponder a las Comunidades Autónomas en el desarrollo de sus estatutos.

Por lo tanto la determinación de las competencias del Municipio, o al menos la referencia a ellas de un modo genérico es una cuestión que elude el texto constitucional, a pesar de que proclama la autonomía de los municipios y provincias otorgando personalidad jurídica plena a los primeros y personalidad jurídica propia a los segundos, quedando dicha autonomía municipal comprometida a la aprobación de los Estatutos de Autonomía.

Por otro lado cabe destacar que las bases del Régimen Local no tienen el carácter de Ley Orgánica, por lo que su vulneración queda al amparo de cualquier mayoría parlamentaria, como se ha podido observar tras las numerosas reformas sufridas hasta la fecha.

Así el Congreso de los Poderes Locales y Regionales de Europa en su recomendación nº 121, de 14 de noviembre de 2002, sobre la democracia local y regional en España(parág.15), ya detectó la siguiente problemática “la autonomía normativa de las colectividades locales en España corre el peligro de verse limitada por dos fenómenos confluyentes” por un lado, el ejercicio de la potestad reglamentaria, a través de la cual se ha dotado de un gran número de disposiciones de detalle y desarrollo que se articulan en la legislación nacional o en la legislación autonómica y por otro, la cantidad de disposiciones previstas en la legislación nacional y autonómica, en cuanto al régimen en materia de ejecución forzosa, de inspección o sanción, lo que reduce la capacidad de las entidades locales de regular el ejercicio de sus propias competencias.

III.1.- Primera etapa: Descentralización estatal como consecuencia del llamado “Pacto local”.

Tal y como afirma ARIAS MARTÍNEZ, M^a Antonia¹⁰, tras la promulgación de la Constitución las circunstancias histórico-políticas del momento propiciaron un interés por el establecimiento del estado de las autonomías, postergando el desarrollo de la autonomía local, sin embargo una vez alcanzado seguía latente la necesidad de reordenar el sistema financiero y el competencial de los entes locales, por lo que durante este periodo se fue desarrollando un movimiento reivindicativo municipal a fin de conseguir un nuevo marco que proporcionara una mayor descentralización dirigida a los municipios, destacándose por parte de la doctrina, los postulados relativos al principio de subsidiariedad, así lo considera GALAN GALAN, A., dado que lo que más ha contribuido a la segunda descentralización no son las leyes sino el deslizamiento de las categorías jurídicas del Derecho comunitario en el Derecho autonómico y especialmente del principio de subsidiariedad.

Con la aprobación de los Estatutos de Autonomía, se inició el primer proceso de descentralización de las competencias municipales, dado que la legislación de desarrollo en materia de régimen local, sirvió de base para que a través de instrumentos de delegación o transferencias se potenciara la autonomía local, pero sin embargo desde distintos sectores se criticaba que, ni por parte del Estado, ni de las Comunidades Autónomas, al legislar en los ámbitos materiales señalados en el art. 25 de la ley 7/85 Reguladora de las Bases de Régimen Local, se había desarrollado de forma sustantiva la atribución de competencias a los municipios, derivando en la aprobación de un conjunto normativo que finalmente no abordó, salvo de forma muy incidental, las demandas propuestas desde la Federación Española de Municipios y Provincias, en adelante FEMP.

Con la incorporación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el Derecho de la Unión europea, como principios fundamentales del reparto de competencias de la Unión, se dibuja un nuevo escenario en el que se suceden las reivindicaciones de los municipios en relación a las competencias hasta el momento

¹⁰ ARIAS MARTÍNEZ, M^a Antonia, " La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial", Artículo publicado en el número 40 de la Revista General de Derecho Administrativo(Iustel, 2015) y en la Administración al día del INAP

ejercidas, teniendo como base que el ejercicio de competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹¹.

III.2.- Segunda etapa: Descentralización autonómica como consecuencia de las reformas Estatutarias, que darán lugar a los Estatutos de segunda generación.

En el año 2005 el Ministerio de Administraciones Públicas trató la problemática surgida a través del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local desde el punto de vista del marco constitucional, los gobiernos locales basados en el acervo europeo en relación a la autonomía local y las competencias y servicios locales, entre otros, poniendo de manifiesto que el modelo de competencias locales vigente en España se había mostrado insuficiente para satisfacer un mínimo razonable de expectativas, las entidades locales apenas gestionaban el 15 por 100 del gasto público, lo cual indicaba que éste no había sido objeto de descentralización a los municipios de modo paralelo a las demandas que la sociedad planteaba.

Ante este escenario y con el fin de dar una solución al problema detectado se inició un proceso de elaboración de pactos locales en las comunidades autónomas con el fin de acometer la descentralización de competencias autonómicas a favor de los entes locales situados dentro del territorio de la comunidad correspondiente que vinieran a completar las que ya ejercían los entes locales y que les permitirían potenciar su autonomía.

Las reformas de los Estatutos de Autonomía reforzaron la autonomía local de acuerdo con las previsiones constitucionales y los principios de la Carta Europea de Autonomía Local.

Así, diferentes comunidades autónomas empezaron este proceso, entre las que podemos destacar:

- Reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana¹², a través de la Ley orgánica 1/2006 de 10 de abril, siendo reseñable en cuanto a las competencias locales que si

¹¹ Art. I.11.3 del Tratado de la Constitución Europea “ En Virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción considerada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central i a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción considerada, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, no excediendo de lo necesario para alcanzar los objetivos, en virtud del principio de proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velaran por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el protocolo mencionado.

bien no las blinda, si que recoge la intención de proceder a una descentralización, atendiendo a la capacidad de gestión de los municipios, rigiéndose por el principio de subsidiariedad y por el principio de diferenciación.

- Reforma del Estatuto de Aragón¹³, a través de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, bajo la rúbrica “Principios y relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales”, cabe reseñar una vez más, que tampoco en este caso se produce un blindaje de las competencias municipales si bien se establece que la actividad de las entidades territoriales se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación.

- Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León¹⁴, a través de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, cabe reseñar en este caso que a pesar de que

¹² Ley orgánica 1/2006 de 10 de abril de reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana en su art. 64.2 establece que: “*Les Corts impulsarán la autonomía local, pudiendo delegar la ejecución de las funciones y competencias en aquellos Ayuntamientos y entes locales supramunicipales que, por sus medios, puedan asumirlas, asegurando la debida coordinación y eficacia en la prestación de los Servicios.*”

La distribución de las responsabilidades administrativas entre las diversas administraciones locales ha de tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo que establece la Carta Europea de la autonomía local y por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal.

Mediante Ley de Les Corts se procederá a la descentralización a favor de los ayuntamientos de aquellas competencias que sean susceptibles de ello, atendiendo a la capacidad de gestión de los mismos. Esta descentralización irá acompañada de los suficientes recursos económicos para que sea efectiva”.

¹³ Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril de reforma del Estatuto de Aragón bajo la rúbrica “Principios y relaciones entre la Comunidad Autónoma y los entes locales”, establece en su art. 85 que “*la actividad de las entidades territoriales aragonesas se desarrollará bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y diferenciación.*”

La Administración de la Comunidad Autónoma y las entidades locales ajustarán sus relaciones a los criterios de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.

La Comunidad Autónoma podrá, mediante ley de Cortes de Aragón, aprobar la distribución de responsabilidades administrativas entre los distintos niveles de organización territorial, de acuerdo con la legislación básica estatal, respetando la autonomía constitucionalmente garantizada y previendo los medios de financiación suficientes para que pueda llevarse a cabo su ejercicio.”

¹⁴ Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, se establece en sus arts. 45 y 50 lo siguiente: *Competencias: “Los municipios tienen las competencias propias que se establecen por la legislación básica del Estado y la de la Comunidad Autónoma. Dichas competencias se ejercen con plena autonomía. Las competencias de las entidades locales corresponderán a los municipios, salvo que la ley que reconozca tales competencias las asigne a otras entidades locales. Los municipios tienen capacidad para ejercer su iniciativa en toda materia de interés local que no esté expresamente excluida de su competencia o atribuida a otras Administraciones por la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma.*

Transferencia y delegación de competencias de la Comunidad a los entes locales:

Por ley de las Cortes, aprobada por mayoría absoluta, se podrán transferir competencias a los Ayuntamientos, Diputaciones y otros entes locales que puedan asegurar su eficaz ejercicio, en aquellas materias que sean susceptibles de ser transferidas.

no contiene una relación de competencias municipales propias, si realiza una referencia implícita al principio de subsidiariedad poniendo de manifiesto que los municipios tienen competencias en todo lo que no esté atribuido a otra Administración.

- Reforma del estatuto de autonomía de Extremadura¹⁵, a través de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, se observa en esta ocasión que tampoco se establece un listado de competencias propias de los municipios, si bien cabe destacar la regulación en materia de transferencia o delegación de competencias, a fin de garantizar la prestación de los servicios públicos descentralizados.

- Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía¹⁶, a través de Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, incluye más de 15 artículos directamente relacionados con el régimen local (con profunda significación municipalista), garantizando a los municipios un “núcleo competencial propio” (art. 92) sobre materias que son de la competencia de la Comunidad Autónoma.

La transferencia de competencias contemplará el traspaso de los medios personales, financieros y materiales que resulten precisos para garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos descentralizados.

Asimismo, la Comunidad podrá delegar en las entidades locales la gestión de materias de su competencia, el desempeño de sus funciones y la prestación de servicios, estableciéndose en estos supuestos las formas de dirección y control que aquélla se reserve.”

¹⁵ Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero de reforma del estatuto de autonomía de Extremadura, establece en cuanto a las competencias municipales: “Art. 54.3 *Corresponden la representación, el gobierno y la administración municipales a su ayuntamiento, que ejerce sus competencias con plena autonomía en la gestión y defensa de los intereses locales. Por ley de la Asamblea se establecerán los requisitos de funcionamiento en régimen de concejo abierto.*

Art. 55. Autonomía Local. Sin perjuicio de su plena autonomía política y la suficiencia financiera para la gestión de los asuntos de interés y ámbito local dentro del marco normativo general, una ley de la Asamblea aprobada por mayoría absoluta establecerá las materias y funciones de competencia autonómica susceptibles de ser gestionadas por los municipios y, en su caso, el elenco mínimo de facultades o atribuciones que sobre las mismas han de tener los ayuntamientos y que las leyes y normas sectoriales de la Comunidad Autónoma deberán prever y respetar.

Art. 59.3. Igualmente mediante ley de la Asamblea, se podrán transferir o delegar a las entidades locales de Extremadura facultades sobre materias de competencia de la Comunidad Autónoma. Estas leyes preverán, en cada caso, la correspondiente transferencia de medios financieros, materiales y personales que resulten precisos para garantizar la suficiencia en la prestación de los servicios públicos descentralizados, así como las formas de dirección y control que se reserven los poderes de la Comunidad.”

¹⁶ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía reconoce competencias propias a los municipios en su art. 92.2, explicitando concretas funciones sobre específicas materias o submaterias, permitiendo así en teoría, la perseguida exclusividad de la competencia que impida los solapamientos y “duplicidades”. En su desarrollo, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía concreta, específica, y completa ese listado de competencias propias de los municipios y desvela el régimen jurídico de las eventuales transferencias y delegaciones de competencias, así como, en su caso, las encomiendas de gestión. El art. 60.1 del citado Estatuto reconoce competencias exclusivas a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

III.3.- Tercera etapa: LRSAL recentralización de las competencias de las entidades locales.

Aun cuando la reforma introducida por la Ley de Racionalidad y sostenibilidad de la Administración Local(LRSAL) ha pretendido realizar un ajuste institucional que supusiera un ahorro del gasto público, siguiendo las directrices europeas en cuanto a la racionalización y sostenibilidad financiera, esta norma ha supuesto un paso atrás en la autonomía local alcanzada hasta el momento, con el objetivo de alcanzar “Una competencia una Administración”, se ha pretendido recortar y trasladar competencias asumidas por las entidades locales hacia otras administraciones, como son las Comunidades Autónomas, ignorando el principio consagrado en la Carta Europea de Autonomía Local de “proximidad al ciudadano”; bajo el paradigma de pretender garantizar un control financiero y presupuestario más riguroso y favorecer la iniciativa económica privada.

No obstante, si que es cierto que las entidades locales en un esfuerzo de atender el interés general a través de las demandas de sus ciudadanos y las problemáticas detectadas habían asumido competencias, en muchos casos complementarias a las atribuidas, en un intento de mejorar los servicios que hasta la fecha se venían prestando a los ciudadanos, sin que en algunos casos se dispusiera de la financiación suficiente y adecuada y sin título habilitante para ejercerlas.

Podemos traer a colación el concepto de interés general, en opinión del profesor Pablo Acosta¹⁷, el interés general no implica necesariamente una utilidad material, los intereses colectivos no se quedan en el ámbito puramente material o económico, por lo que el criterio puramente economicista no es suficiente para explicar la construcción del concepto de interés general, dado que la satisfacción del interés general puede requerir la adopción de medidas que desde el punto de vista de la economía no cumplan con el requisito de rentabilidad de la inversión, como ocurre con los asuntos que se derivan del desarrollo personal del ser humano(cultura, educación, ...)

No obstante, con esta última reforma se pretende racionalizar las Administraciones públicas y someterlas a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad

¹⁷ ACOSTA, Pablo, Profesor de universidad, “El interés general como principio inspirador de las política públicas” artículo publicado en el nº 41 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, 2016) y en la Administración al día del INAP .

financiera, no es menos cierto que se ha producido un recorte en las competencias municipales ya que éstas han pasado a ser propias o delegadas, lo que ha supuesto una reducción en la esfera de los asuntos en los que los municipios pueden ejercer sus competencias, por un lado al haber desaparecido las competencias complementarias que podían asumir los municipios en relación a ciertas materias, si bien podrán asumir competencias distintas de las propias o delegadas siempre que se cumplan los requisitos establecidos en el art. 7.4 de la LRBRL.

Y por otro, la pérdida de la titularidad de las competencias por parte de los municipios en favor de las Comunidades autónomas, para posteriormente ser delegadas por éstas a los municipios, de conformidad con lo establecido en las disposiciones transitorias 1ª, 2ª y 3ª de la LRBRL en relación a las competencias relativas a la salud, la prestación de servicios sociales, y servicios de inspección sanitarias, anteriormente incluidas en la redacción del art. 25.2, las cuales pasaran una vez transcurrido el periodo establecido, a ser asumidas por las Comunidades Autónomas, no obstante para el caso de que no se de esta circunstancia, se establece la posibilidad de que se sigan prestando por los municipios con cargo a la Comunidad Autónoma correspondiente, advirtiéndose por tanto, que tal circunstancia conlleva la pérdida total de la titularidad por parte de los municipios de la competencias que venían ejerciendo en relación a este aspecto¹⁸.

El del Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 41/2016 en relación al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra algunos preceptos de la LRSAL , dentro de su fundamento jurídico 13) establece que *“El problema constitucional no es si el Estado ha llevado a cabo una ampliación extraestatutaria de competencias autonómicas, sino si ha desbordado los márgenes de lo básico al establecer que el nivel local no puede desarrollar determinadas competencias (salvo por delegación) e imponer condiciones a un traslado que trae causa en última instancia del propio Estatuto de Autonomía”*.

IV.- REGULACIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES TRAS LA REFORMA IMPUESTA POR LA LEY DE RACIONALIDAD Y SOSTENIBILIDAD LOCAL, LA SENTENCIA 41/2016 DE FECHA 3 DE MARZO Y LA RECIENTE SENTENCIA DE FECHA 9 DE JUNIO DE 2016 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

En la nueva redacción del art. 7 de la LRBRL podemos observar como se distribuyen las competencias municipales en propias o atribuidas por delegación,

¹⁸ Estas disposiciones han sido declaradas inconstitucionales y nulas por la Sentencia 41/2016 del Tribunal Constitucional en relación al recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Asamblea de Extremadura contra algunos preceptos de la LRSAL

pudiendo el municipio ejercer competencias distintas de las propias o delegadas, siempre y 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, llama la atención la referencia del legislador al ejercicio de un servicio público, cuando el artículo hace referencia a las competencias de las Entidades Locales.

IV.1.- Competencias propias.

La finalidad de la nueva redacción del art. 25 de la LRBRL ha sido cuestión de numerosas dudas en su interpretación y aplicación por las Entidades Locales, al producirse una antinomia o contradicción entre la legislación sectorial específica¹⁹ y la relación de competencias que figura en el art. 25.2 de la LRBRL, surge de este modo la cuestión de si el listado de materias del referido precepto se puede considerar cerrado o bien puede ser ampliado, indirectamente por la legislación sectorial estatal o autonómica. De la lectura del citado artículo podemos deducir que la intención del legislador ha sido excluir la posibilidad de que las competencias propias municipales sean otras que las expresamente indicadas en el art. 25.2 de la LRBRL, a fin de impedir como venía sucediendo la atribución de competencias como propias al margen del mecanismo de delegación, regulado en el art. 27.

No obstante, considerando que la aprobación de la LRSAL ha supuesto la derogación implícita del acervo normativo que atribuía competencias a los municipios en todas aquellas materias no contempladas expresamente en el art. 25.2 de la LRBRL, si consideramos el principio constitucional de seguridad jurídica sería difícilmente conciliable.²⁰

En cuanto a este aspecto el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto a través de la Sentencia 41/2016 de 3 de marzo de 2016(en adelante S.T.C. 41/2016), donde recoge en su fundamento jurídico nº 10.c) “Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LRBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (ap.3, 4 y 5 del art. 25) . Asi resulta del tenor literal del art. 25.2 LRBRL, conforme al que las

¹⁹ GUTIERREZ COLOMINA, Venancio y LLAVADOR CISTERNES, Hilario coordinadores del “Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, ed. Tirant lo Blanch, 2015(.cit. p. 215.) Tanto estatal como autonómica vigente hasta el momento y que venía atribuyendo competencias propias a los municipios en aquellos ámbitos no previstos expresamente en la nueva redacción del art. 25.2.

²⁰ GUTIERREZ COLOMINA, Venancio y LLAVADOR CISTERNES, Hilario, coordinadores del “estudio sobre la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre” (cita p.217)

materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer “en todo caso” de competencias propias, sin prohibir que la ley atribuya otra en materias distintas”

Por otro lado destacamos la eliminación en el listado que contiene el art. 25.2 de las siguientes competencias “*la seguridad en lugares públicos, los mataderos, la defensa de usuarios y consumidores y la gestión de la atención primaria de salud*”²¹, asimismo se reduce la actuación en servicios sociales pasando de “*prestación de servicios sociales, promoción y rehabilitación*” a “*evaluación e informe de situaciones de necesidad social y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*”²², por otro lado se mantiene, la intervención en educación “*vigilancia escolaridad obligatoria, cooperación en obtención solares para centros educativos, conservación, mantenimiento y vigilancia centros de educación, infantil, primaria y especial*”, si bien esto último se circunscribe a centros de titularidad local²³.

No obstante, en la nota explicativa de la Reforma Local emitida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas²⁴, viene a concretar que, “*la seguridad de lugares públicos se limita a la competencia del municipio sobre la policía local, la promoción y gestión de viviendas se limitan a las de protección pública y con criterios de sostenibilidad financiera, la competencia sobre el patrimonio histórico-artístico se circunscribe a protección y gestión del patrimonio histórico, la protección del medio ambiente se acota al medio ambiente urbano y en particular: a los parques y jardines públicos, la gestión de los residuos sólidos urbanos y la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas, la prestación de los servicios sociales, de promoción y de reinserción social se limita a la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en*

²¹ Antigua redacción del art. 25.2.g, i,

²² (antigua redacción del art. 25.2.k versus 25.2.e)

²³ VILLAR ROJAS, J. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, art. publicado en la revista El Cronista nº 46(Iustel-2014) y en la Administración al día, del INAP, (cit. p. 3). En el caso de centros que no sean de titularidad local, en principio, puede entenderse que su conservación, vigilancia y mantenimiento ha sido traspasada a la respectiva Comunidad Autónoma tras la entrada en vigor de la LRRL, No obstante, lo cierto, es que continúa vigente la disposición adicional 15ª de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación –también tras la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, de mejora de la calidad educativa –que atribuye esas competencias a los Municipios, sin diferenciar la titularidad del centro. Se trata de una norma de rango orgánico, anterior en el tiempo, pero de carácter especial o sectorial, de la que cabe concluir la subsistencia de la responsabilidad municipal en esta materia. Por otra parte, es obligado señalar que continúa vigente, aun con rango reglamentario, el art. 51 del Texto Refundido de la Ley de Enseñanza Primaria de 1967, que atribuye la propiedad de esos centros a los municipios(rebajado de rango por la Ley General de Educación de 1970)

²⁴ Según nota explicativa de la Reforma Local emitida por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas(pp.3)

situación o riesgo de exclusión social, el transporte público de viajeros se limita al transporte colectivo urbano, competencia en turismo se circunscribe a la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.”

Se puede observar la discrepancia existente entre los distintos autores a la hora de señalar si el listado de competencias que establece este artículo es delimitador, con el consiguiente efecto reductor de la autonomía local o bien ha de entenderse como un listado abierto, no obstante a través de la S.T.C. 41/2016, se ha pronunciado al respecto en relación con el particular recogiendo en el fundamento jurídico 10.d) “...La LRSAL suprime las reglas generales habilitantes previstas en la anterior redacción de los art. 25.1 y 28 de la LRBRL . En particular modifica la redacción del apartado 1 del art. 25 con el fin de que la atribución de competencias “Propias” quede sujeta a las exigencias de los apartados 2 a 5 del art. 25. Los municipios no pueden apoyarse en el art. 25.1 LRBRL para entenderse autorizados a promover cualesquiera actividades y servicios relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.....”, asimismo “...las competencias propias municipales no son sólo las atribuidas dentro de los márgenes del art. 25.2 de la LRBRL.....Debe pues, excluirse la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LRBRL. Si el Estado quisiera apoyarse en el art. 149.1.18 de la CE , para interferir de modo tan penetrante en las competencias de las Comunidades Autónomas (prohibiendo con carácter general que estas atribuyan competencias propias a los municipios de su ámbito territorial en cualesquiera otras materias), tendría que haberlo establecido expresa o inequívocamente . Por lo demás semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente, invasiva de las competencia de las Comunidades Autónomas. Consecuentemente, en los ámbitos excluidos del listado del art. 25.2 de la LRBRL las Comunidades Autónomas pueden decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, pero sujetándose a las exigencias de los apartados 3,4 y 5 del art. 25 LRBRL; además de las garantías de autonomía local prevista en la Constitución y, en su caso, en los Estatutos de Autonomía.”

La nueva redacción del apartado 3 del art. 25 de la LRBRL en conexión con el art. 7.2 de la LRBRL, establece el principio de reserva formal de ley para la atribución de competencias propias a los entes municipales, imponiendo un mandato al legislador sectorial, estatal y autonómico en relación con las competencias que atribuya al municipio, velando en la implantación de los servicios locales por la correcta aplicación de los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

El apartado 4 del art. 25 de la LRBRL impone en relación con las leyes sectoriales que determinen competencias municipales propias, la obligación de adjuntar una memoria económica que refleje el impacto que pudiera ocasionarse sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas no poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda Pública, salvaguardando los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, así como la eficiencia del servicio o actividad. Asimismo la S.T.C. 41/2016 en cuanto a este apartado recoge el fundamento jurídico 12.c) que *“El art. 25.4 LRBRL no vulnera las competencias autonómicas ni impide por sí que los entes locales puedan intervenir en los asuntos que les afectan con un nivel de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de los intereses locales involucrados”*.

Siendo en el apartado 5 del art. 25 de la LRBRL donde se garantiza que no se produzcan duplicidades de competencias entre distintas administraciones ni atribuciones simultáneas de la misma competencia.

Asimismo y en relación a los apartados 3, 4 y 5 del art. 25 de la LRBRL la S.T.C. 41/2016 recoge fundamento jurídico 10 c) último párrafo que *“En este caso debe realizarse aún otra precisión. El tenor literal de los apartados 3 y 4 del art. 25 LRBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contiene operan solo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2. Sin embargo tanto la voluntad legis como la voluntad legislatoris son, claramente, que la atribución de todas las competencias propias, también las relativas a otras materias se ajuste a las condiciones que aquellos apartados recogen; 1) evaluación conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; 2) análisis del impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad; 3) dotación de recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera del ente local sin que suponga mayor gasto de las Administraciones públicas. De otro modo se llegaría al absurdo de que el legislador básico habría puesto más trabas a la atribución de competencias propias, dentro de las materias que considera de claro interés municipal, que a la atribución de competencias propias en los demás ámbitos materiales, donde el interés local puede ser bajo o inexistente y el riesgo de desequilibrio presupuestario, quizá más intenso”*

Mientras que en el art. 25 de la LRBRL contiene un mandato destinado al legislador sectorial (Estatal o Autonómico, según el orden constitucional de distribución de competencias) el artículo 26 determina los servicios obligatorios que han de prestar los municipios en función de su población de conformidad con el esquema clásico ya conocido, tal y como indica BALLESTEROS FERNANDEZ²⁵ las materias relacionadas en el art. 26.1 constituyen el núcleo irreductible de la autonomía local, de carácter indisponible para el legislador sectorial.

Una de las novedades más destacables introducidas por el art. 26.1 de la LRBRL consiste en la supresión de la posibilidad de que los municipios presten de forma asociada entre varios municipios los servicios municipales obligatorios. También podemos destacar la supresión del carácter obligatorio de los servicios de “control de alimentos y de bebidas” en todos los municipios y la del “servicio de mercado” en los municipios de más de 5.000 habitantes. Por otro lado se limita el ámbito de los “servicios sociales” a prestar por los municipios de más de 20.000 habitantes, reduciéndolo a los propios de “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en riesgo de exclusión social”, las competencias en materia de “protección del medio ambiente” de los municipios de más de 50.000 habitantes se reducen a los servicios de “medio ambiente urbano”.

De conformidad con lo establecido en el art. 26.2²⁶ de la LRBRL, para aquellos municipios de población inferior a 20.000 habitantes, se establecen una serie de servicios cuya prestación se realizará a través de la coordinación de las Diputaciones provinciales.

Esta es una de las novedades que recoge el art. 26.2 de la LRBRL sustentada en el número de habitantes del municipio de que se trate, donde será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los servicios que se relacionan en el citado apartado 2, previa conformidad de los municipios afectados, otorgando la posibilidad de que los municipios previa justificación de que el coste efectivo de la prestación es inferior al propuesto por la Diputación, puedan asumir la

²⁵ GUTIERREZ COLOMINA, Venancio y LLAVADOR CISTERNES, Hilario, coordinadores del “estudio sobre la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre” (cit. p.227)

²⁶ Los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: “al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas” y “Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.” han sido declarados inconstitucionales y nulos por la Sentencia del Tribunal constitucional de fecha 9 de junio de 2016.

prestación de los servicios obligatorios en relación a las competencias propias que la ley les atribuye. En caso contrario estas competencias propias, pasan a ser coordinadas y prestadas por las Diputaciones Provinciales, quienes propondrán *al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. El mencionado *Ministerio decidirá* sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera, todo ello a fin de reducir los costes efectivos de los servicios prestados. Por lo que en un principio podríamos pensar que las competencias propias relativas a las enumeradas en el art. 26.2 en este tipo de municipios pasarían a ser ejercidas por las Diputaciones Provinciales con el consecuente menoscabo de la autonomía local garantizada constitucionalmente.

En relación a este precepto cabe observar el pronunciamiento del T.C. a través de la sentencia de fecha 9 de junio de 2016, dictada por el Pleno de este Tribunal en el recurso de inconstitucionalidad número 1959-2014. Por la que declara inconstitucionales y nulos los siguientes incisos del art. 26.2 de la Ley 7/1985, en la redacción dada por el art. 1.9 de la Ley 27/2013: "*al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*" y "*Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.*"

El T.C. En su fundamento jurídico 12.d) establece que en cuanto a la técnica de "coordinación" (voluntaria) establecida "*no pone en riesgo la autonomía local constitucionalmente garantizada (arts. 137 y 140 CE) habida cuenta de que el precepto asigna al municipio la posibilidad de oponerse a cualquiera de esas técnicas y, por tanto, también a las que pudieran limitar más fuertemente su autonomía*". Asimismo en relación a la prestación de los servicios establecidos en el art. 26.2 establece que "*Todos estos servicios -salvo el tratamiento de aguas residuales- están previstos como servicios municipales mínimos (art. 26.1 LBRL) o, más precisamente, como prestaciones que, necesariamente, deben proporcionar todos los municipios o, al menos, los de más de 5.000 habitantes, en el caso del tratamiento de residuos. Se está, pues, ante competencias que el legislador básico ha atribuido específica y directamente a los Ayuntamientos*". Por otra parte cabe detenerse en la competencia

de las materias a que se refiere el art. 26.2 a la hora de determinar si son las Comunidades Autónomas quienes tienen conferidas las competencias ejecutivas, por lo que observa al respecto este Tribunal que la mayoría de las competencias detalladas se corresponden con competencias que atribuye el art. 148 a las Comunidades Autónomas, por lo que a través del legislador estatal se ha producido una injerencia en el ámbito competencial de las comunidades autónomas al atribuir al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas funciones relativas a competencias de las Comunidades Autónomas.

No obstante, teniendo en cuenta la opinión realizada por VILLAR ROJAS, Franciso Jose²⁷ en cuanto a la gestión coordinada, cabe decir que se trata de un mecanismo voluntario, si bien la norma hace referencia a que un municipio puede ejercer la competencia cuando acredite que puede prestar el servicio por un coste efectivo menor, no es menos cierto que existe una obligatoriedad subyacente, al tratarse de servicios obligatorios para las entidades locales, por lo que el municipio sigue obligado a su financiación.

IV.2.- Competencias delegadas.

El artículo 27 establece la posibilidad de delegación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en los Municipios, para ello en este artículo se regula el contenido del acuerdo de delegación, recogiendo un listado orientativo de materias susceptibles de delegación, asimismo se establece el régimen jurídico de la delegación y el requisito de dotación presupuestaria suficiente, estableciéndose un mecanismo de compensación en caso de incumplimiento de este requisito e incluso la posibilidad de renuncia. En cuanto a este artículo la S.T.C. 41/2016 establece al respecto en el fundamento jurídico 11)a) cuarto párrafo que “... *el legislador básico ha pretendido poner el régimen de las competencias delegadas al servicio de la eficacia de la actuación administrativa (art. 103.1 CE), la eficiencia en el gasto público (art. 31.2 CE) y la estabilidad presupuestaria (art. 135 CE). El precepto fija un tope temporal (la delegación “no podrá ser inferior a cinco años”) y requisitos formales (memoria económica y contenidos de la disposición o acuerdo de delegación) (apartados 1 y 7), pero permanece en el terreno de los principios y criterios generales, precisando que el modo en que las competencias delegadas hayan de ejercerse dependerá de la legislación aplicable; estatal o autonómica, según corresponda*

²⁷ VILLAR ROJAS, Fco. José, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de la Laguna, en su art. “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de las Administraciones Públicas”, publicado en la revista “El cronista” nº 46 (Iustel, 2014)

(apartado 8). Recoge un listado detallado de competencias que el Estado y las Comunidades Autónomas “podrán delegar” (apartado 3), pero no impone la delegación ni impide que se produzca en otras materias.....”

No obstante, como bien recoge ARIAS MARTÍNEZ, M^a Antonia ²⁸ el principio constitucional de autonomía local limita el posible campo de las delegaciones en la medida que su efectividad exige que el núcleo competencial municipal venga determinado por competencias que tengan el carácter de propias, así en el Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local, recoge también que “aunque en puridad jurídica podamos considerar que las atribuidas por delegación son también competencias locales, debemos pronunciarnos a favor de que el mayor núcleo competencial local esté integrado por competencias propias, porque ello concurre mejor con la concurrencia política que corresponde a los gobiernos locales”²⁹, máxime cuando con la técnica de la delegación no se traslada la titularidad de la competencia sino solamente la gestión de la acción.

IV.2.1.- Controles y garantías en relación con la técnica de la delegación.

El art. 55 de la LRBRL somete las relaciones entre las distintas administraciones territoriales a los principios ya reconocidos en la LRBRL como son el de coordinación y eficacia recogidos en el texto constitucional y el de lealtad institucional recogido en el art. 4 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común³⁰.

En cuanto a la incorporación al texto de la LRBRL del art. 55.bis donde se establecía la necesidad de incluir cláusulas de garantía en aquellas delegaciones de competencias o suscripción de convenios que comporten obligaciones financieras o compromisos de pago a cargo de las Comunidades Autónomas, a través de autorizaciones a la Administración General del Estado para aplicar retenciones en las transferencias que le correspondan según el sistema de financiación, cuestión esta que deberá regularse mediante orden ministerial. En relación al contenido de este artículo la S.T.C. 41/2016 en su fundamento jurídico 16.c) último párrafo, ha declarado su inconstitucionalidad y nulidad, al establecer que “*Téngase en cuenta que, al*

²⁸ ARIAS MARTINEZ, M^a Antonia, en su artículo “La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del Pacto Local a la recentralización competencial”, publicado en la revista nº 40 General de Derecho Administrativo (Iustel, 2015)

²⁹ LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA LOCAL, (Madrid MAP, 2005 p.49)

³⁰ Recordamos que con la entrada en vigor de la ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común quedara derogado el texto normativo de la Ley 30/92 .

margen de estas compensaciones “triangulares”, en nuestro sistema constitucional no hay más controles administrativos de este tipo que los previstos en el art. 155 de la C.E. (para afrontar incumplimientos constitucionales de los objetivos de equilibrio y sostenibilidad presupuestaria). El art. 57 bis de la LRBRL permite que el Estado ejerza una competencia autonómica, por más que esta sustitución esté evidentemente acotada, por ceñirse al pago de determinadas obligaciones contraídas por la Comunidad con sus entes locales. Esta injerencia en la autonomía política de las Comunidades Autónomas será o no legítima – no es el momento para valorarlo-, pero constituye en todo caso una injerencia que, en cuanto tal, exige la regulación con rango de ley orgánica prevista en el art. 157.3 C.E.

.....La inclusión en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria de Sostenibilidad financiera (LOEPSF) de un régimen de retenciones inicialmente previsto en legislación de carácter ordinario, por un lado y las reformas de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) en ese mismo sentido, por otro, son indicativas de que el propio legislador estatal es consciente de que una intervención tan penetrante en la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas ha de revestir forma de ley orgánica. En este orden de ideas, sobresale la circunstancia de que por ley orgánica se haya autorizado al Estado a articular una compensación triangular de deudas de las Comunidades Autónomas y los entes locales (apartado 5 de la D.A. 8ª LOFCA), introducido por la Ley Orgánica 6/2015 de 12 de junio, que es precisamente lo que hace el art. 57.bis de la LRBRL con relación a compromisos de pago resultantes de convenios de colaboración o acuerdos de delegación.”

Por lo tanto, y como quiera que el art. 57.bis de la LRBRL carece de rango de ley orgánica, el T.C. ha procedido a declarar su inconstitucionalidad y nulidad.

En relación a las disposiciones de la LRSAL el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad y nulidad de la D.A. undécima por la que se regula la compensación de deudas entre Administraciones por asunción de servicios y competencias, la D.A. decimoquinta, relativa a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación, se declara que no es inconstitucional -interpretada en los términos del fundamento jurídico 13.e) de la S.T. del TC 41/2016-.

En relación con la D.T. 1ª que regulaba la asunción por las Comunidades Autónomas de la titularidad de las competencias relativas a la salud, que se preveían como propias del Municipio, en cuanto a la participación en la gestión de la atención

primaria de la salud, la D.T. 2ª que regulaba la asunción por las Comunidades Autónomas de la titularidad de las competencias relativas a servicios sociales, en cuanto a competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social, la D.T. 3ª que atribuía la titularidad a las Comunidades Autónomas de los servicios de inspección sanitaria de mataderos y de industrias alimentarias y bebidas, que hasta ese momento vivieran prestando los municipios, han sido declaradas también inconstitucionales y nulas por el T.C. y en cuanto a los incisos “*Decreto del órgano de gobierno de*” y “*el órgano de gobierno de*” incluidos respectivamente en las D.T. 4ª.3 y 11ª párrafo tercero, relativas a los procedimientos de disolución de las entidades locales menores y disolución de las mancomunidades.

IV.3.- Competencias distintas de las propias o delegadas.

Su regulación se encuentra en el art. 7.4 de la LRBRL, modificado por el art. 3 de la LRSAL, estas competencias (denominadas impropias en el anteproyecto de la LRSAL) no precisan de ser atribuidas ni por el Estado ni por las Comunidades Autónomas y sólo pueden ejercerse por las entidades locales cuando concurren los requisitos materiales y procedimentales siguientes:

Requisitos materiales: No se podrá poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de conformidad con lo establecido en la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y no puede incurrirse en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Requisitos procedimentales los informes serán vinculantes y por lo tanto preceptivos: Informe de la Administración competente por razón de la materia (Comunidad Autónoma por regla General), en el que se señale la inexistencia de duplicidades en el ejercicio de la competencia e Informe de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

Por lo tanto la tramitación del expediente respectivo a fin de prestar una competencia distinta de las propias o atribuidas por delegación o para seguir prestándolas (Estas competencias han sido denominadas por la mayoría de autores como impropias), conllevaría la redacción por el Ayuntamiento respectivo de una

memoria, donde quede inicialmente acreditado los requisitos señalados anteriormente y la conveniencia de la prestación de ese servicio o actividad. Al expediente se incorporará el informe de la Secretaría-Intervención donde quede acreditado el primero de los requisitos anteriormente expuestos y solicitud de los informes vinculantes, para el caso de que los informes sean favorables se procederá a la aprobación por el Pleno municipal.

Por otro lado La LRSAL suprime el contenido del art. 28, donde se regulaban las competencias complementarias que en ciertas materias podían ejercer los municipios. Con esta nueva redacción se puede apreciar una vulneración de la autonomía local, así como la pretensión de una recentralización de aquellas competencias asumidas durante todo este tiempo por las entidades locales, unas veces por aplicación del principio de subsidiariedad y otras atendiendo a las demandas de sus vecinos.

Al respecto se ha pronunciado asimismo la S.T.C. 41/2016 en su fundamento jurídico 11. b), *“Cumplidas las exigencias del art. 7.4 LBRL, el ente local podrá llevar a cabo la tarea «en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas» (art. 7.2 LBRL).*

Para valorar si el art. 7.4 LBRL es compatible con la garantía de la autonomía local, no resulta aplicable la doctrina constitucional relativa a los controles sobre los entes locales que, inaugurada en la STC 4/1981, de 2 de febrero, hemos resumido recientemente en la STC 154/2015, de 9 de julio, FFJJ 6 y 8. Los controles que diseña el art. 7.4 LBRL son, en cierto modo, técnicas para la delimitación de las competencias locales, no instrumentos que permiten a una Administración supralocal interferir en el desarrollo autónomo de las competencias locales efectivamente delimitadas o atribuidas.”

Asimismo establece que *“Habría vulneración de la autonomía local solo si a través de aquellos informes y exigencias materiales, el art. 7.4 LBRL hubiera impedido que los municipios intervengan en los asuntos que les afectan con un grado de participación tendencialmente correlativo a la intensidad de sus intereses.”*

IV.4.- Repercusiones en el ámbito local de la Comunidad Valenciana tras la Sentencia del Tribunal constitucional de 3 de Marzo de 2016.

De conformidad con el análisis que hace la Dirección General de Administración Local de la Generalidad Valenciana³¹, destacamos lo siguiente:

En cuanto a las competencias distintas de las propias y de las delegadas, viene en aclarar que el T.C. entiende constitucional el art. 7.4 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, RBRL, permitiendo a los municipios el ejercicio de estas competencias, siempre con sujeción a las condiciones materiales y formales previstas en el citado art. 7.4 de la LRRL.³², de tal modo que los municipios ya no pueden apoyarse en una clausula general para entenderse autorizados a promover cualquier actividad o servicio relacionados con las necesidades o aspiraciones de la comunidad vecinal.

En relación a los servicios sociales, estos se encuentran regulados en la Ley 5/1997, de 25 de junio, por la cual se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la comunidad Valenciana, esta ley atribuía a las entidades locales las competencias no sólo relativas al análisis de las necesidades y de la problemática social que exista en su ámbito territorial sino también la titularidad y la gestión de los servicios sociales generales, integrados por los equipos interdisciplinares con profesionales especializados, la gestión de los programas y de las ayudas económicas que le pueda encomendar la administración de la Generalidad o la titularidad y la gestión de los servicios sociales especializados.

En cuanto a la sanidad, las competencias locales se encuentran reguladas en la Ley 10/2014, de 29 de diciembre, de la Generalidad, de Salud de la Comunidad Valenciana, donde quedan determinadas las competencias de los municipios en el marco de lo previsto en la legislación básica estatal, asimismo establece que reglamentariamente se desarrollará la estructura, organización y funcionamiento del Servicio Valenciano de Salud, por lo tanto se debe atender a lo establecido en el art. 42 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de sanidad, precepto que establece que las Corporaciones Locales participarán en los órganos de dirección de las áreas de Salud y le atribuye competencias en el control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte.

³¹ Repercusiones en el ámbito local de la sentencia del tribunal constitucional de 3 de marzo de 2016, publicación que aparece en la página WEB de la Generalidad Valenciana en el apartado de Noticias-Administración Local-Presidencia <http://www.presidencia.gva.es/documents/80292207/0/COMENTARIOS+TSC+A+LRSAL/72927fe6-7ed6-47de-93c4-ee54168a43a7>

³² La doctrina ha denominado a estas competencias en positivo “propias generales”

En materia educativa, la Ley Orgánica 8/1985 de 3 de julio, Reguladora del Derecho de Educación, contempla la creación de centros públicos cuyos titulares sean las Corporaciones Locales, mediante convenios con la administración educativa y la disposición adicional segunda³³, establece la posibilidad de aplicar fórmulas de colaboración entre las Administraciones Locales y las educativas para la construcción y mantenimiento y vigilancia de la escolaridad. La Ley Orgánica 2/2006 de 2 de mayo de Educación, atribuye en su disposición Adicional 15ª, al municipio respectivo, la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial y la cooperación entre los municipios y las Administraciones educativas correspondientes para obtener los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.

No obstante, la doctrina ha defendido el blindaje de las competencias locales estatutarias frente a la elasticidad de la norma básica, entendiendo que el modelo de autonomía local debe leerse de conformidad con el bloque de constitucionalidad³⁴. Por lo que teniendo en cuenta el Título IV dedicado a la Administración Local, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana³⁵ y la Ley 8/2010 de Régimen Local de la Comunidad Valenciana, en concreto el art. 33.3, y las competencias adicionales que la legislación sectorial atribuya o pueda atribuir a las entidades locales valencianas, formarán el marco legislativo al que quedarán sujetos los entes locales de la Comunidad Valenciana.

V.- LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN EJECUCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES, TRAS LA APLICACIÓN DE LA LRSAL.

El término servicio público se configura como polisémico y problemático dentro del derecho Administrativo, no obstante se podría definir como una de las formas clásicas en que se manifiesta la actividad de la administración, tomando como referencia la clasificación tripartita formulada por JORDANA DE POZAS³⁶, donde la actividad de la administración es clasificada como de policía, servicio público y fomento.

³³ Modificada por la Ley Orgánica 10/1999 de 21 de abril

³⁴ ZOCO ZABALA, Cristina, "Articulación Autonómica de las competencias locales tras la LRSAL", artículo publicado en R.V.A.P. nº 102, Mayo-Agosto 2015 (pp. 120)

³⁵ Ley Orgánica Valenciana 1/2006, de 10 de abril.

³⁶ JORDANA DE POZAS, Luis, "Ensayo de una Teoría del Fomento en el Derecho Administrativo" artículo publicado en la revista de Estudios Políticos, nº 48, 1949.

V.1.- Delimitación del concepto de servicio público como prestación de las competencias municipales.

Asumiendo una concepción amplia, omnicomprensiva, manejada por el creador de la Escuela Realista de Burdeos, LEON DUGÛIT(1859-1928), quien desde una perspectiva social y finalista defiende la noción de servicio público como justificación misma del poder del Estado. La actuación de este último sólo se legitimaría en la medida en que satisficiera necesidades públicas y pudiera ser calificada como “servicio público”. Se trataría de una concepción más filosófica que jurídica, que hoy en día entronca directamente con los postulados del Estado social, en cuanto subraya el deber de los poderes públicos de garantizar la prestación de los servicios esenciales para la comunidad³⁷.

En el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, en la actualidad todavía vigente se encuentra regulada la gestión directa de los servicios, establece que se entenderá por gestión directa la que para prestar los servicios de su competencia realicen las Corporaciones locales por sí mismas o mediante Organismo exclusivamente dependientes de ellas, asimismo establece que las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación y por último en cuanto a la gestión indirecta de los servicios sólo establece las formas de gestión, pero no se encuentra a lo largo del texto una definición de servicio público.

En cuanto a la LRBRL esta establece que “son servicios públicos locales los que prestan las entidades locales en el ámbito de sus competencias” y estos habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente de entre las formas de gestión a que hace referencia esta norma.

Una vez que la Administración ha constituido un servicio determinado y ha regulado los aspectos básicos de su organización y prestación, la Administración es la titular de ese servicio, y por lo tanto, la responsable del mismo, que podrá llevarlo a cabo a través de una gestión directa mediante su propia organización o mediante una gestión indirecta, encomendando la prestación a un tercero mediante las distintas formas

³⁷ ALVAREZ GONZALEZ, Diana, “La prestación del servicio público en tiempos de crisis”, artículo publicado en la revista digital CEMCI, nº 22, enero a marzo de 2014, (cit. pp.9)

previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

El carácter de servicios públicos mínimos y obligatorios viene reforzado en la LRBRL a través del art. 18.1.g) donde se señala que un servicio como obligatorio para un municipio conlleva como correlato el derecho subjetivo a exigir su prestación por parte de los vecinos.³⁸

Conforme a la nueva redacción del art. 85.2 de la LRBRL los servicios públicos de competencia local deben gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, en este apartado se describen las formas de gestión directa e indirecta, otorgando preferencia a unas soluciones sobre otras al establecer que sólo podrá hacerse uso de las formas previstas en las letras c) "Entidad Pública Empresarial Local" y d) "Sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública" cuando quede acreditado mediante memoria justificativa elaborada al efecto que resultan más sostenibles y eficientes que las formas dispuestas en las letras a) "Gestión por la Propia Entidad" o b) "Organismo autónomo local" para lo que deberá tenerse en cuenta los criterios de rentabilidad económica y recuperación de la inversión. Además deberá constar en el expediente la memoria justificativa del asesoramiento recibido que se elevará al pleno para su aprobación en donde se incluirán los informes sobre el coste del servicio, así como, el apoyo técnico recibido, que deberán ser publicitados. A estos efectos, se recabará informe del interventor local quien valorará la sostenibilidad financiera de las propuestas planteadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 4 de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Esta nueva ordenación básica responde a la finalidad de evitar la proliferación de personificaciones instrumentales y más precisamente de asegurar la sostenibilidad financiera y eficiencia de estas figuras instrumentales.

En cuanto al art. 85. 2 la S.T.C. se ha pronunciado en su fundamento jurídico 14 último párrafo, donde se recoge que *"Desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LRBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. No puede ponerse*

³⁸ GUTIERREZ COLOMINA, Venancio y LLAVADOR CISTERNES, Hilario, coordinadores del "Estudio sobre la aplicación de la ley 27/2013, de 27 de diciembre" (cit. pp.228)

reparos a la previsión de un informe del interventor local que valore la sostenibilidad financiera. Así resulta de la doctrina constitucional en relación con el control de eficacia que el art. 136 LBRL atribuye al interventor municipal. La STC 143/2013, FJ 10, declaró que ni ese control «ni la circunstancia de que ello implicaría una valoración de la gestión económico-financiera llevada a cabo por los órganos de gobierno del Ayuntamiento suscitan reparos de índole constitucional, sino todo lo contrario, pues todo ello se ajusta plenamente a los principios generales de buena gestión financiera parcialmente constitucionalizados en el art. 31.2 CE.

En cuanto a la Gestión indirecta, la LRSAL ha añadido otro tipo de reglas como son que la gestión de los servicios se haga de la forma más sostenible y eficiente, otra de las medidas introducidas ha sido determinar el coste efectivo de los servicios públicos prestados por las entidades locales³⁹ y por otro lado que se atienda en todo caso a la reserva del ejercicio de funciones que corresponde a funcionarios públicos establecido en el art. 9 del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril.

V.I.I.- Cálculo del coste efectivo de los servicios públicos.

La Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales⁴⁰, en desarrollo de lo previsto en el artículo 116 ter, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, establece que antes del día 1 de noviembre de cada año, las entidades locales calcularán el coste efectivo de los servicios partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general, y en su caso de las cuentas anuales aprobadas. Por lo que deberán calcular los costes efectivos que presten directamente o a través de entidades y organismos vinculados, correspondiente a cada uno de los siguientes servicios por

³⁹ El art. 3 de la Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales, ha establecido que el coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales vendrá determinado por la suma de dos elementos: costes directos, exclusivamente asociados a cada servicio y costes indirectos, determinados con arreglo a los criterios de imputación establecidos en la presente norma.

⁴⁰ Información a comunicar para el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el artículo 116ter, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, introducido por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Instrucción publicada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en la página WEB <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/DGCFEL/CESEL/ManualUsuarioCESEL.pdf>

un lado los servicios de prestación obligatoria mencionados en los artículos 26.1 y 36 y por otro los servicios derivados del ejercicio de las competencias citadas en los artículos 7, 25.2 y 27 de la LRBRL.

En cuanto a la Gestión Directa la información del coste efectivo de cada uno de los servicios, se calculará agregando los costes directos e indirectos de la Administración general y dependientes /vinculados, para cada uno de los servicios. Para ello se utilizará como fuente la información de la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades dependientes o vinculadas.

En los casos de gestión indirecta, mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en adelante TRLCSP, el coste efectivo vendrá determinado por la totalidad de las contraprestaciones económicas que abone la entidad local al contratista, incluidas las contraprestaciones en concepto de precio del contrato, así como, en su caso, las subvenciones de explotación o de cobertura del precio del servicio. En los casos de gestión indirecta en los que la retribución del contratista se perciba directamente por éste de los usuarios, el coste efectivo vendrá determinado por los ingresos derivados de las tarifas que aquellos abonen, así como, en su caso, por las subvenciones de cobertura del precio del servicio que pudieran corresponder a la entidad local a la que corresponde la titularidad del servicio.

La Directiva 2014/24 establece el “ciclo de vida” en la contratación pública como todas las fases consecutivas o interrelacionadas, incluidos la investigación y el desarrollo que hayan de llevarse a cabo, la producción, la comercialización y sus condiciones, el transporte, la utilización y el mantenimiento, a lo largo de la existencia de un producto, una obra o la prestación de un servicio, desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos hasta la eliminación, el desmantelamiento y el fin de un servicio o de una utilización.

VI- CONCLUSIONES.

Primera.- Durante la década de los ochenta se produjo una expansión legislativa entorno al régimen local, siendo la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local(LRBRL) la que asentaría el marco normativo sobre las competencias municipales , en un intento de garantizar la recién estrenada “autonomía local”, señalándose unos ámbitos materiales en los que las Entidades Locales deberían ejercer sus competencias, pero sin llegar a especificar en qué grado, cuestión esta que debe delimitar tanto el legislador estatal como el autonómico, en el marco de la distribución competencial que el bloque de constitucionalidad les asigna.

Segunda.- El sistema de competencias municipales instaurado con la aprobación de la Constitución Española de 1978, ha venido cuestionándose hasta la fecha, no obstante las políticas públicas que han impulsado las distintas reformas sufridas hasta la fecha han pretendido atender las distintas peticiones que en cada momento la sociedad ha demandado como consecuencia de las crisis tanto políticas como económicas que han ido aconteciendo a lo largo de este periodo.

Tercera.- La grave crisis económica que azota a nuestro país desde el año 2007 y que ha tambaleado los cimientos de la unión europea ha conllevado la adopción de medidas de austeridad que han afectado a lo que conocemos como el “Estado del Bienestar”, repercutiendo en el gasto público y en los servicios públicos.

Cuarta.- Con la última reforma de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local acontecida como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se presumía una gran reforma que fuera a abordar la mayoría de los problemas detectados hasta el momento, sin embargo ésta no ha resultado en el fondo ser muy ambiciosa y más teniendo en cuenta la Sentencia 41/2016 de 3 de marzo de 2016 y la reciente sentencia de fecha 9 de junio de 2016 del Tribunal Constitucional por la que se declaran inconstitucionales y nulos algunos preceptos de la norma.

Quinta.- Con la reforma efectuada por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, se ha pretendido según se establece en su preámbulo

racionalizar la estructura de la Administración Local, clarificar las competencias locales, conforme al principio “una Administración, una competencia”, reforzar el control financiero y presupuestario y favorecer la iniciativa económica privada, evitando intervenciones administrativas desproporcionadas, consecuencia de todo ello es el desplazamiento de la consecución del interés general como guía de la acción política, por el interés de la dinámica de los mercados financieros, sin tener en cuenta que la satisfacción del interés general puede requerir la adopción de medidas que desde el punto de vista de la economía no cumplan con el requisito de rentabilidad de la inversión, sino que respondan a la rentabilidad social.

Sexta.- Para la mayoría de los municipios ha supuesto un enorme esfuerzo interpretar la reforma efectuada por la Ley de Racionabilidad y sostenibilidad local en relación a las competencias municipales, por lo que ante la inseguridad jurídica planteada se han emitido numerosas notas y circulares aclaratorias tanto por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de su “Nota aclaratoria de la Ley de Racionalidad y Sostenibilidad de la Administración Local”, como por las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias a través de su WEB, quedando a la espera de la resolución por el Tribunal Constitucional de la mayoría de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad planteados contra algunos de los preceptos de la LRSAL.

Séptima.- Asimismo, a través de las distintas reformas efectuadas en la LRBRL se aprecia como en un principio se pretendía realizar una descentralización estatal, para posteriormente producirse una descentralización autonómica basada en los estatutos de autonomía de segunda generación y la aplicación del principio de subsidiariedad, siguiendo la corriente europea de los tratados de la unión, para posteriormente producirse una recentralización de las competencias municipales a través de la LRSAL, con la consiguiente reducción del ámbito de la autonomía local.

Octava.- En cuanto a esta nueva “recentralización de competencias”, el T.C. con mucho acierto ha determinado que se ha producido una injerencia por parte del Estado en materia de las Comunidades Autónomas, así en este sentido la S.T.C. 41/2016, recoge que las disposiciones transitorias 1ª y 2ª de la LRSAL han superado claramente estos márgenes, al haberse producido una injerencia del legislador estatal en las competencias autonómicas, ya que no se limitan a dibujar un marco dentro del cual la Comunidad Autónoma puede ejercer sus competencias estatutarias, para distribuir poder local o habilitar directamente determinadas competencias municipales,

sin obstaculizar el ejercicio de las atribuciones autonómicas. Al contrario, impiden que las Comunidades Autónomas puedan optar, en materia de su competencia, a realizar una descentralización en determinados servicios en los que los entes locales ya habían sido delegados, obligando a la asunción por parte de la Administración Autónoma de estos servicios dentro de plazos cerrados y con determinadas condiciones. Por otro lado la Sentencia de fecha 9 de junio de 2016,

Novena.- Llama la atención el abandono que hace la ley del principio de subsidiariedad, introducido por el derecho europeo en nuestro derecho positivo, cabe observar que si bien este principio apuesta por la actuación del nivel inferior o más cercano al ciudadano cuando el objetivo perseguido vaya a ser alcanzado por éste satisfactoriamente, dada la proximidad de la administración competente, la LRSAL ha apostado por una administración intermedia que desconoce las necesidades reales del ciudadano.

Décima.- No obstante, el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 41/2016, ha venido a justificar la centralización a través de las competencias delegadas dado que a través de la técnica de la delegación permite proteger los intereses locales involucrados, sin riesgo para los intereses supralocales, que justifican la centralización de la titularidad al reservarse la dirección y control por la entidad delegante, previa aceptación por la entidad delegada ya que el nuevo régimen desarrolla la delegación como mecanismo de reducción de costes en la gestión de las competencias autonómicas y estatales.

Undécima.- En cuanto a la nueva regulación introducida por la LRSAL en relación a las competencias municipales propias, éstas quedarán sujetas al cumplimiento de lo establecido en los apartados 2 y 4 del art. 25, por lo tanto los municipios no podrán apoyarse en el art.25.1 para entenderse autorizados a promover cualquier actividad y servicio relacionados con las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, salvo cuando se cumplan las condiciones materiales y formales impuestas por el art. 7.4.

Duodécima.- En cuanto a las competencias propias y más concretamente a los servicios públicos obligatorios, la nueva reforma introduce una modalidad de prestación a través de la coordinación de las Diputaciones provinciales, añadiendo un nuevo significado a la coordinación, según se desprende del texto normativo al establecer que para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación

propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la diputación en los casos en que se presten por ésta de una forma mas económica.

Decimotercera.- En cuanto a las competencias distintas de las propias y de las delegadas, comúnmente llamadas “impropias”, su ejercicio no requiere de una habilitación legal específica, pero sólo es posible si no hay riesgo para la sostenibilidad financiera de la hacienda municipal, no se produce la ejecución simultánea del mismo servicio con otra Administración, y siempre que exista un informe previo vinculante de la Administración competente por razón de la materia y de la administración que tenga atribuida la tutela financiera, cumplidas estas exigencias el municipio podrá ejercer la competencia.

Decimocuarta.- Desde la perspectiva de los entes locales, el art. 85.2 LBRL condiciona la autonomía local, pero no la vulnera en absoluto. Los entes locales conservan amplios espacios de opción organizativa. No puede ponerse reparos a la previsión de un informe del interventor local que valore la sostenibilidad financiera. Así resulta de la doctrina constitucional en relación con el control de eficacia que el art. 136 LBRL atribuye al interventor municipal.

Decimoquinta.- Por último llama la atención el número de conflictos en defensa de la autonomía local planteados ante el Tribunal constitucional como consecuencia de la aprobación de la LRSL, quedando a la espera de su resolución y de los posibles efectos sobre la normativa vigente.

BIBLIOGRAFÍA.

ACOSTA, Pablo, Profesor de universidad, “El interés general como principio inspirador de las políticas públicas” artículo publicado en el nº 41 de la Revista General de Derecho Administrativo (Iustel, 2016) y en la Administración al día del INAP .

ALVAREZ GONZÁLEZ, Diana, Secretaria-Interventora, “La prestación del Servicio Público en tiempos de crisis”, artículo publicado en la Revista Digital CEMCI nº 22, enero-marzo-2014.

ARIAS MARTÍNEZ, M^a Antonia, Profesora de derecho administrativo, “ La puesta a examen de las competencias municipales en un contexto de crisis: del pacto local a la recentralización competencial”, Artículo publicado en el número 40 de la Revista General de Derecho Administrativo(Iustel, 2015) y en la Administración al día del INAP.

BOIX PALOP, Andrés y ANA MARIA DE LA ENCARNACIÓN, coordinadores de la obra “Los retos del gobierno local tras la reforma de 2013” , editorial Aranzadi, S.A.

CASTELLANOS GARIJO, M^a de los Llanos, Directora General de Cooperación Local del M^o de Política Territorial y Administración Pública, “Las Entidades locales en momentos de crisis: ¿es este el mejor tiempo para las reformas?” artículo recogido en el tomo I de Fundación Democracia y Gobierno Local , Anuario del Gobierno Local 2010,(ISSN:2013 p 319-338)

DE DIEGO GOMEZ, Alejandro, Secretario de Administración Local. “Las competencias municipales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, con especial referencia a las competencias propias, artículo publicado en la revista del INAP “Administración al día” 04/07/2007 Estudios y comentarios.

GIMENO FELIU, José M^a, Catedrático de Derecho Administrativo, “Remunicipalización de servicios locales y Derecho comunitario” artículo publicado en el nº 58-59 de la revista el cronista (Iustel-febrero-marzo-2016)

GUTIERREZ COLOMINA, Venancio y LLAVADOR CISTERNES, Hilario coordinadores del “Estudio sobre la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de Racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”. Editorial Tirant Lo Blanch.2015

ZOCO ZABALA, Cristina, “Articulación autonómica de las competencias locales tras la LRSAL: hacia una autonomía local como derecho” R.V.A.P. núm 102 Mayo-Agosto-2015 (Pp. 107-138) ISSN:0211-9560

VILLAR ROJAS, Francisco José, Catedrático de Derecho administrativo, “Razones y contradicciones de la Ley de Racionalización y sostenibilidad de la Administración

local”, artículo publicado en la Revista el Cronista nº 46 (Iustel-2014) y en la Administración al día del INAP.

Diversos artículos publicados en la página WEB de la Federación Española de municipios y provincias, relacionados con la interpretación de las competencias locales a raíz de la aprobación de la LRSAL.

BRIEF SUMMARY OF THE MUNICIPAL PROFICIENCY.

Municipal proficiency regulations, have studied in our positive law. From a global perspective, the most important milestones that have influenced have been tried to be detected, and as a consequence one have been modulating and rebounding at the normative regulation of our positive law through different reforms that have been coming.

Under the normative framework described in tittle I, Municipalities have developed along the last thirty years, an intensive work based in the local development, contributing to the social and economic improvement. So, municipalities have been assuming competences that in some occasions, in spite of the fact of being good for their populations, have not been sheltered by the current normative framework; for that reason this system has been disputed at different occasions, because at different situations it has been posed if it was the response to a decentralization, if the town councils controls were adequate, if the municipal map in Spain responds to the current organization, went on being smallholdings or this one was the answer to the needs for the current society. Other problems and questions have been the local entities financing and public expenses control.

The normative framework related includes the 1978 Spanish Constitution where the “autonomy law” is admitted, saying its article two that “the constitution is based in the indissoluble unity of the Spanish unity communal and indivisible homeland of every Spaniard, and it recognizes and guarantees the right to the autonomy of the regions and the solidarity among all of them”.

Respect to the state territory organization, article thirteen of the Spanish Constitution says that the State is organized by municipalities, provinces and regions. All these entities have autonomy for the managing of their respective interests.

Likewise, article one hundred forty guarantees the autonomy of municipalities. These ones have full legal personality, its govern and administrations corresponds to their town councils, integrated by majors and councilors.

Our Constitution, article one hundred and thirty seven refers the autonomy of municipalities to the management of their respective interests.

On the other hand the European Charter of the local Autonomy was written in Strasbourg ratified by Spain on January 20th of 1988, entering into force the 1st of March 1989. It's a text considered as a basic principle for the Resolution 126 of the Congress of Local and Regional Authorities of the European Council and perfectly assumed by Spain because the local autonomy principle is recognized clearly in the articles 2, 137 and 140 of our Constitution.

Along the 80's decade, legislative expansion took place boosting the organizational development of the Local Regime in Spain; so different Laws were passed as for example the Law 7/1985 of 2 April, regulating the Bases of Local Government, the Royal Legislative Decree 781/1986 adopted on 18 April by approving the revised text of the existing legal provisions on Local Government, shoves and in our positive law the basis on which is to sustain the local regime. With the approval of 7/1985 Law bases about Local Regime are introduced bases in our positive law, proceeding to the regulation of the municipal competences, ensuring the just released "Municipal Autonomy" showing material scopes where Municipal Entities must achieve their competences, without specifying the level, important thing that sectorial state and regional law makers should specify.

This work is also focused about on the evolution of decentralization and centralization of the Municipal competences after being to the initial model have proved insufficient to meet the expectations and demands that society. So after being consolidated the regions autonomy, a process of elaboration of local agreements started in the Regional communities with the target of achieving state decentralization through different tools such as transfers and delegation, respecting the bases that had enacted LRBRL, despite the deployment of the regional process produced a redistribution of tasks and responsibilities between the various administrations, not without tensions, so it remained blurred under the pressure of the autonomous communities that focused on the preparation and approval of its statutes.

Nevertheless when the just released state of the regions had been consolidated, a deployment of functions and competences redistribution took place to the Municipalities, though part of the society could think that it was the moment to proceed to transform the local governments giving them more autonomy. But it is just when second generation Autonomy Letter released when decentralization autonomy process competences take place in favour of the Local Entities, according to the

Welfare State construction in the sense that Autonomies Letters collected the reference to the local Regime, taking place a sectorial legislation.

However with LRSAL approval a reducer effect of the local competences happens and therefore a recentralization of them, because it tries to achieve a racinalization of the Municipal Administration with the watchword “an administration, a competence”, as a response of the consequences of the important crisis that impacted the world economy since 2007 producing a recentralization of the municipal competences and as a consequence of the local autonomy reduction.

It was with this crisis when the government's priority focused on reducing public debt, for which the government established a planning through the adoption of various laws that would produce major reforms in the different sectoral areas of state law. Regarding the local level we can highlight the reform introduced by Law Rationalization and Local Sustainability, adopted on December 27, 2013, after 18 months of debate. This reform was intended to clarify the municipal competencies, in order to realize them and avoid doubts as to the assumption of jurisdiction by the municipalities that were not included in the regulatory text that regulates the bases of local government. Another aspect that the law is intended to streamline administrative structures, establish a more rigorous financial and budgetary control and encourage private economic initiative. Therefore this law substantially affect the law 7/1985 of 2 April regulating the Rules of Local Government and Consolidated Local Finance Law, approved by RDL 2/2004 of 5 March.

In this work different LRBRL reforms are studied trying to give an answer to the demands of certain interest groups, or as a consequence of crisis moments where the Government has deployed public policies trying to palliate the effects through interventions in the productive and economical activity of the society to guarantee the general interest. So, at the end of the 90's, as a consequence of the questions taken by different sectors of the public Spanish life, and mostly for the constant demands that from the municipalities and Provinces Spanish Association were given to the Government through the presentation of a “local agreement” to clarify the competential field of the local entities and to permit to solve the demands of the citizens in a more effective way through the Administration approach to them, as the complete enforcement of subsidiarity principle, a new municipal movement was risen with the goal of getting a new municipal competential framework to get a larger decentralization of the State and Regions competences of the municipalities.

Giving answers to these needs we proceeded to the approval of Law 11/1999 of 21 April, amending Law 7/1985, of 2 April, regulating the Bases of Local Government and other development measures local government, in terms of traffic, motor vehicle traffic and road safety. With the reform produced by this Act several articles of the Law on Local Rules were modified to provide the administrative organization of the local authorities greater flexibility when dealing with issues of their citizens, beginning a decentralization of state and regional competences in favor of municipal powers.

Later, after 18 years of the approval of the Regulatory Law on Local Government, certain shortcomings and dysfunctions that needed policy reforms to respond to them and meet the new needs experienced by the Spanish municipalismo within a society they were detected dynamic and constantly evolving as enshrined in the preamble of Law 57/2003, so that in this situation the Law on measures for the Modernization of Local Government was approved. These shortcomings and dysfunctions responded by side to equal treatment of all local entities that make up the Local Administration as the largest Spanish cities had been calling for a legal regime that would enable them to cope with their enormous complexity and political and administrative structures. Given that the law had established an egalitarian organizational structure for all municipalities regardless of the characteristics and complexity of each of them, so that large municipalities had the same small municipalities organizational structure.

With this reform proceeded to strengthen the role of the associations, in organizing the Government Commissions they were renamed "Together Local Government" emphasizing the executive nature of this body. In relation to municipal competences it should be noted the allocation to the provinces of functions on cooperation in promoting economic and social development and strategic planning in the province, without prejudice to the powers of other public authorities in this field. In terms of legal regime highlights the suppression of quorum, the vote of an absolute majority of the members who make up the full legal entity for approval of the tax ordinance, equating to approval required for Budgets. In terms of citizen participation need to create organic regulations established in all municipalities to determine and regulate the procedures and mechanisms to make them as well as the application of new technologies to facilitate participation, communication and implementation of procedures with neighbors also recognized in certain areas the citizens' initiative that might lead to referendums. In management of local public services a new classification of the forms of management is established, incorporating a new figure such as public business

entities, as well as the regulation of autonomous bodies and corporations with public capital, hitherto regulated partially regulations. the creation of organs for cooperation between the General State Administration and the Administration of the autonomous communities under act is also promoted. 5 of Law 30/1992 on local regime. And finally two new titles in the law LRBRL 7/1985, concerning the first system of organization of municipalities with large population and the second to the definition of offenses and penalties in certain subjects are introduced.

This law has not only led to the reform of the Spanish Local Government to accommodate the new reality of public accounts resulting from the economic and financial crisis affecting the rearrangement of Law 7/1985 of 2 April, regulating the Bases Local Regime and the revised text of the Law Regulating Local Tax, approved by Royal legislative Decree 2/2004 of March 5th to the above, but has also led to the repeal of the second additional provision and the seventh transitional provision of Law 7/2007 of 12 April, of the Basic Statute of Public Employees, the amendment of Law 30/1992 of 26 November on the Legal Regime of Public Administrations and Common Administrative Procedure including a new additional provision.

However the most profound reform of the regulatory text has occurred as a result of the sustained financial and economic crisis since 2007, which is flogging what we know as the "welfare state" As a result of this situation the two main political parties that moment under pressure from the eurozone, approved the amendment of article 135 of the Spanish Constitution, to ensure budgetary stability of the government through the absolute priority of payment of the public debt, settling main objectives approve the framework Spanish legislation to the requirements of the Treaty on Coordination and governance in the economic and Monetary Union (fiscal Pact) and provide a fiscal framework that will provide long-term credibility of fiscal policies.

With this latest reform LRBRL has sought to realize municipal competences, determining the type of skills that municipalities must exercise within the regulatory framework governing the local government, in this scenario municipal competences have been regulated as follows:

- Own competences, are collected in a seemingly closed list that includes the state legislature in Article 25.2 of the LRBRL, within these competences a mandatory form of coordination with the provincial councils in municipalities arises whose population is

less than 20,000 inhabitants in relation the minimum services covered by Article 26.1 of the LRBRL

- Delegated competences, the delegation decision must be taken by the state or regional law maker, so it should be noted that this technique is not the same than an allocation of powers, since the delegation only involves managing, preserving the organ delegating guardianship and control action.

- Competences other than their own and delegated, commonly referred to as "improper", they may always be exercised that the requirements of the standard are met, this is not overlap of responsibilities with other administrations and that the municipality provided financial sufficiency.

As we can see the competences have the character of minimum graduating its obligation in terms of the municipality's population also and in future possibilities, both state law and autonomic could assign own powers to municipalities within the block of constitutional provisions of art. 148 and 149 of the Spanish Constitution. However it should be noted that the LRSAL has introduced a variation on this type of competition for those municipalities whose population does not exceed 20,000, as the mandatory minimum service recognized by law, must be provided in mandatory coordination with the provincial councils which they belong, in cases where this provides an effective lower cost service that guarantees the municipality, an issue that draws attention to the Provincial Councils being within its powers and included the coordination.

On the other hand the State and the Autonomous Regions may delegate competences of the municipalities, the latter always within the powers assumed in their statutes, in matters affecting their own interests, provided that this will improve the effectiveness of public administration and greater citizen participation is reached, under the principles of decentralization and administrative efficiency, although it should be noted that under this apparent means of reinforcement of the competences assumed by municipalities, this technique should be recalled that the same management by the municipality is granted, as competition for local action remains with the delegating administration, that is to say, since the protection of local action following administration by exercising the delegator.

As for the complementary competencies recognized in principle the regulatory text, these have been superseded by LRSAL introducing a variant of these calling them

"different competencies of their own and delegated", commonly known as "improper" although the spirit of reform initially intended to establish a ban on taking powers other than their own or delegated. These proficiency have been interpreted by various administrations and even by the Constitutional Court, so you can conclude that it has been considered that may exercise such powers those municipalities which demonstrate that there is no duplication of powers exercised by other administrations and, otr side that the economy of these municipalities are in a situation of financial sufficiency.

On the other hand the new standard includes a review of all the instrumental entities that make up the local public sector, rationalizing its governing bodies and management responsible for the remuneration of staff in the service of the local governments, whatever the nature legal their relationship with the administration.

In relation to the principle of transparency, the obligation to determine the actual cost of the services they provide local authorities, according to common criteria and ordered the referral to the Ministry of Finance and Public Administration for publication is established. This measure is considered a key step in improving information to citizens to help in decision-making, on the other hand, is intended to ensure compliance with the principle of efficiency in accordance with the provisions of art. 7 of the Organic Law 2/2012 of 27 April on Budgetary Stability and Financial Sustainability through aggregate information of all the actual costs of the services performed by all Local Authorities publication.

In relation to the purpose of achieving a more rigorous economic and budgetary control, the job of interventor of municipalities strengthened. Being fixed by government laws shall establish control procedures, the methodology to be applied, the criteria for action, as well as those rights and duties that correspond to the job in the execution of the work necessary to ensure public functions necessary in all municipalities, which will enable the implementation of audits in municipalities.

To achieve a more rigorous economic and budgetary control, the position corresponding to the controller function that exists in all local entities, corresponding attached to Government laws governing control procedures, methods of application, performance criteria work is reinforced, and the rights and duties that correspond to the job in the development of public tasks established by law in all municipalities, with this

regulation may be possible to the widespread application of techniques, such as auditing in its various aspects, to Local Authorities. .On the other hand and in order to ensure the independence of officials with national qualification of municipal intervention regarding local authorities in providing services, in controlling the job for the State selection, training and enabling and sanctioning powers in cases of serious infringements.

This approach is intended to contribute to greater transparency in economic and financial information from municipalities, also aims to improve decision-making by elected officials in the exercise of their functions within the representative mandate they have entrusted constitutionally. These guidelines are intended to clarify and specify the various policy areas in terms of economic and financial activity as well as their own regime of intervention and control are subject to control parameters and internal control of economic, financial and budgetary management, corresponding to the performance of the representatives of the people that are necessarily based on aspects of opportunity or convenience.

It also can indicate the complex impact it has had the Rationalization Act and Local sustainability in relation to municipal competences, since its adoption on December 27, 2013, after eighteen months of debate from public broadcasting the draft prepared by the National Institute of Public Administration in May 2012, were many doubts raised were clearing through different notes and circulars in the various opinions pronounced in this respect by the different administrative rooms and the multitude of clarifications in response to application made by both the State, the Autonomous Communities and the Spanish Federation of Municipalities and Provinces have been a difficult puzzle to fit.

As a result of the concerns raised in the implementation of the Law on rationalization and local sustainability, different órganos affected have filed numerous appeals and questions of unconstitutionality have been brought before the Constitutional Court in relation to the opinions formed as a result of the approval of the law, however with the recent judgment 41/2016 of 3 March 2016 of this court resolves the appeal of unconstitutionality 1792/2014 formulated by the Assembly of Extremadura against some provisions of law 27/2013 of 27 December streamlining and Sustainability of Local Administration, has come to clarify some doubts, because the ruling declared unconstitutional and void some of the articles and provisions that had attracted the most controversy. However the decision has raised many new questions, so in response to those doubts the autonomous communities have been forced to clear

through circulars or information notes, the current situation of municipal powers within the regulatory framework of each community.

Also at work a brief reference to how it has affected the Rationalization Law and Local Sustainability in the provision of public services, in compliance with the municipal powers conferred by law to local authorities is made. We also highlight as the set of EU laws through its policies, attempts to regulate a single market, according to the principles of freedom of access to tenders, publicity and transparency of procedures, and non-discrimination and equal treatment of candidates, ensuring in connection with the objective of budgetary stability and cost control, efficient use of funds for the execution of works, procurement of goods and contracting services by requiring prior identification of needs to satisfy the safeguard free competition and the selection of the most economically advantageous tender.

The approach is intended to give the work has been complete as possible, for it has tried to transfer the technique of self-assessment of 360 used in the processes of continuous improvement in quality management, in order to know all possible perspectives and to assess the impact of the entry into force of the LRSAL in municipalities. It has been consulted the applicable law, the work that has been published as a result of the entry into force of the rule, due to the novelty of the topic does not exist variety, however it does have met and consulted numerous articles published in legal journalist, an issue that has helped to give the desired approach to work, because the items were taken into account not only have been published by renowned jurists but some of them have been published by personnel of the authorized national body, which have the knowledge to assess the problems involved in the application of the laws on the management of procedures.

Throughout the work we two judgments of the Constitutional Court have published which have consolidated throughout the work had been detected because of the doubts and clarifications arising from the adoption of the Law on Local Rationalization and sustainability. Well the Constitutional Court has reinforced the opinion of most of the affected municipalities and autonomous regions, having produced an interference of the state law maker in the field of regional powers therefore have been declared unconstitutional and void some of the articles and provisions comprising the LRSAL.

However, many constitutional challenges and questions of unconstitutionality have remained unresolved by the Constitutional Court as raised by the various authorities

concerned, so we await a decision on the matter in order to realize the doubts raised by a and pool side views the other.