

AS "COMPETENCIAS MUNICIPAIS PROPIAS" NO VIXENTE RÉXIME LOCAL

Patricia Valcárcel Fernández

*Profesora titular de dereito administrativo (acreditada como catedrática)
Universidade de Vigo*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EN XERAL SOBRE AS COMPETENCIAS MUNICIPAIS PROPIAS. III. ALCANCE DO ARTIGO 25.1 DA LBRL: NEGACIÓN DO RECOÑECEMENTO DUNHA CLÁUSULA UNIVERSAL ATRIBUTIVA DE COMPETENCIAS AOS MUNICIPIOS. IV. A LISTAXE DE COMPETENCIAS PROPIAS DO ACTUAL ARTIGO 25.2 DA LBRL: UN ELENCO DE COMPETENCIAS PROPIAS MÍNIMAS. O XUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE CONTIDO NAS SENTENZAS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 41/2016, DO 3 DE MARZO, E 111/2016, DO 9 DE XUÑO. V. CONCLUSIÓNS.

RESUMO: o traballo analiza a última reforma levada a cabo no ámbito da lexislación local no que afecta un tipo de competencias municipais específico: as competencias propias.

PALABRAS CLAVE (KEYWORDS): competencias municipais, competencias municipais propias, reforma lexislación local, réxime local.

I. INTRODUCCIÓN

A aprobación da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local (en diante, LRSAL), implicou a introdución de importantes novidades no réxime xurídico aplicable, polo que agora importa, ás competencias municipais. Cabería afirmar que, de entre todos os obxectivos perseguidos coa reforma auspiciada por esta lei, o relativo á "clarificación", "depuración" ou "reconfiguración" das competencias municipais era o máis relevante. De feito, é o primeiro que se menciona no preámbulo da norma ao identificar os propósitos que con ela se buscaban. Apréciase que o lexislador entendeu que a regulación ata entón vixente desta materia favorecía disfuncións, o cal, ademais, afectaba negativamente a consecución doutras das grandes aspiracións que se buscaba fomentar a través desta

reforma, isto é, o respecto dos principios de eficiencia, estabilidade e sustentabilidade financeira.

A formulación que sinalamos queda reflectida de forma meridiana nos parágrafos iniciais do citado preámbulo cando se indica expresamente que busca "(...) *clarificar as competencias municipais para evitar duplicidades coas competencias doutras administracións de forma que se faga efectivo o principio «unha Administración, unha competencia»*" (...) "*Respecto ao obxectivo de clarificar as competencias locais (...), trátase de evitar os problemas de solapamentos competenciais entre as administracións ata agora existentes.*"

En efecto, a Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, deseñou un modelo competencial que deu lugar a disfuncionalidades, o que xerou en non poucos supostos situacións de concorrencia competencial entre varias administracións públicas, duplicidade na prestación de servizos ou que os concellos presten servizos sen un título competencial específico que os habilite e sen contar cos recursos adecuados para iso, dando lugar ao exercicio de competencias que non teñen legalmente atribuídas nin delegadas e á duplicidade de competencias entre administracións. O sistema competencial dos municipios españois configúrase na praxe como un modelo excesivamente complexo, do que derivan dúas consecuencias que inciden sobre planos diferentes.

Por unha banda, este sistema competencial municipal fai que se esvaia a responsabilidade dos gobernos locais no seu exercicio e se confunda cos ámbitos competenciais propios doutras administracións públicas, o que xera, en non poucas ocasións, o desconcerto dos cidadáns que descoñecen cal é a Administración responsable dos servizos públicos.

Por outra banda, existe unha estreita vinculación entre a disfuncionalidade do modelo competencial e as facendas locais. Nun momento en que o cumprimento dos compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridade, a

Administración local tamén debe contribuír a este obxectivo racionalizando a súa estrutura, nalgunhas ocasións sobredimensionada, e garantindo a súa sustentabilidade financeira".

En suma, para xustificar a adopción do groso dos cambios que efectúa, a LRASL presenta como unha relación de causa-efecto a reformulación ou redefinición do ámbito municipal de competencias e a mellora ou logro da tan ansiada materialización dos mencionados principios de estabilidade orzamentaria, sustentabilidade financeira e eficiencia no uso dos recursos públicos locais.

Á vista do anterior, a través deste traballo búscase explicar as novidades máis relevantes que en relación cun tipo de competencias municipais concreto, as competencias municipais propias, supuxo a aprobación da LRSAL.

II. EN XERAL SOBRE AS COMPETENCIAS MUNICIPAIS PROPIAS

As chamadas competencias municipais propias correspóndense con aquelas que un municipio exerce, *a priori*, con plena responsabilidade e autonomía. O emprego do cualificativo "propio" para caracterizar este tipo de competencias busca contraponelas a outras competencias que o municipio tamén desenvolve; esencialmente, as que atende por delegación e, polo tanto, actuando baixo a dirección e control doutra Administración pública.

O primeiro precepto que se debe tomar en consideración ao analizar as competencias propias na lexislación local é o actual artigo 7 da LBRL que, tras enunciarse no seu punto primeiro as dúas clases básicas de competencias que poden desenvolver os entes locais -as propias e as atribuídas por delegación-, dedica o seu punto segundo a lembrar algunhas das características das primeiras, é dicir, que só poden ser determinadas por lei e que, ao atribuírlles aos entes locais a titularidade sobre elas, estes as exercerán en réxime de autonomía e baixo a súa propia responsabilidade, sen prexuízo de que se deban coordinar no seu desempeño con outras administracións públicas. En termos

esencialmente coincidentes se expresa en Galicia a Lei 5/1997, do 22 de xullo, reguladora da Administración local de Galicia (en diante, Lalga), no seu artigo 8, números 1 e 2.

A partir desta presentación básica das competencias municipais propias, as indicacións de maior relevancia referidas a elas contéñense no artigo 25 da LBRL na súa redacción xurdida da aprobación de LRSAL, así como no artigo 1 da Lei galega 5/2014, do 27 de maio, de medidas urxentes derivadas da entrada en vigor da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local, a través da que se adapta a normativa autonómica neste punto á modificación abordada pola LRSAL. Desta forma, polos cambios de regulación producidos, o réxime sobre as competencias propias municipais previsto na Lalga, particularmente no seu artigo 80, quedou afectado no que se opoña aos preceptos legais que se acaban de mencionar e que analizaremos nas páxinas seguintes.

III. ALCANCE DO ARTIGO 25.1 DA LBRL: NEGACIÓN DO RECOÑECIMENTO DUNHA CLÁUSULA UNIVERSAL ATRIBUTIVA DE COMPETENCIAS AOS MUNICIPIOS

O artigo 25.1 da LBRL, na súa redacción vixente, determina que *"o municipio, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, pode promover actividades e prestar os servizos públicos que contribúan a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal nos termos previstos neste artigo"*.

Unha primeira e rápida lectura do precepto reproducido podería inducir ao erro de considerar que os cambios na súa literalidade respecto da redacción precedente non son de fondo calado, cando, en realidade, polo menos no plano teórico, si o son. Ata a modificación operada pola LRSAL, a redacción escollida para o artigo 25.1 da LBRL -o mesmo que para o artigo 80.1 da Lalga- parecía enunciar o que se quixera ver como unha cláusula que recoñecía unha *"competencia universal"* a favor dos municipios. Determinaba que estes, para a xestión dos seus intereses e no ámbito das súas competencias, podían promover *toda* clase de actividades e prestar todos os servizos

públicos que contribuísen a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade de veciños. Conforme a interpretación maioritaria da doutrina española, viñérase entendendo que o precepto lles atribuía aos municipios unha capacidade xenérica para impulsar cantas actuacións considerasen precisas sempre que afectasen a súa comunidade, aínda cando respecto destas non contasen cun título competencial específico derivado dunha lei sectorial que os habilitase abertamente para iso. Considerábase, ademais, que esta interpretación estaba en consonancia co contido do artigo 2 da LBRL, no cal se consagra o interese local respectivo como o eixe vertebrador da asignación de competencias neste ámbito. Certo é que a redacción deste último precepto xa parecía condicionar a dita atribución a que a actuación correspondente se levase a cabo no marco das competencias municipais. Non obstante, unha lectura textual do contido desta cláusula implicaría practicamente o seu baleiramento pois, como indicou con acerto un sector da doutrina, se toda actuación municipal se tivese que facer de conformidade coas competencias previamente atribuídas pola lei, o artigo 25.1 non estaría a actuar máis que como unha cláusula de remisión ás atribucións concretas que contivesen normas sectoriais, resultando, polo tanto, superflua¹. Descartando que o lexislador quixese concibir o precepto como un simple recordatorio, no noso país avivouse durante bastante tempo un acendido debate académico sobre o seu auténtico alcance. Como se avanzou, a postura exexética que se podía considerar maioritaria era a mantida por un nutrido grupo de importantes municipalistas que consideraban que non debía prevalecer unha interpretación limitativa do precepto². Pola contra, estimaban que procedía realizar unha interpretación ampla que permitise actuar aos municipios non só no marco e de acordo coas leis que lles atribúen competencias xerais ou específicas, senón sempre que unha actuación contribuíse a satisfacer necesidades e aspiracións da comunidade veciñal de

¹Cfr. FONT LLOVET, T.; *Gobierno Local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, serie Claves del gobierno local, 7; Barcelona-Madrid, 2008, pág. 43; igualmente SOSA WAGNER, F.; *Manual de Derecho Local*, Thomson, 2005, pax. 60.

²Cfr. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.; “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, nº 147, 1998, páxs. 59-96 (especialmente pág. 93) e “La cláusula general de competencia municipal”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2001, páxs. 37-60 (especialmente páxs. 48 a 54); ORTEGA ÁLVAREZ, L.; “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 1, (Dir. Santiago Muñoz Machado), 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, pág. 415; SOSA WAGNER, F.; *Manual de Derecho Local*, Thomson Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2005, pág. 61; BAÑO LEÓN, J.M.; “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, *Tratado de Derecho municipal*. Tomo I (Dir. Santiago Muñoz Machado), 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, páxs. 667-668.

que se tratase. Esta posición afunde as súas raíces no que acontece noutros sistemas xurídicos, significativamente o alemán, no que a propia Constitución (artigo 28.2) garante aos municipios o dereito a regular baixo a súa propia responsabilidade, dentro do marco das leis, todos os asuntos da comunidade local. A partir de aí, o Tribunal Constitucional alemán na súa coñecida Sentenza Rastede, do 23 de novembro de 1988, interpretou esta cláusula no sentido de considerar que a dicción constitucional lle garante ao municipio a capacidade para asumir, sen necesidade de contar con carácter previo cunha habilitación competencial específica, calquera actuación, sempre que se cumpran dúas condicións³:

a) que as actividades desenvolvidas se poidan definir como asuntos en que haxa un interese da comunidade local;

b) que tales actividades non estean atribuídas previamente a outras entidades públicas.

Extrapolada esta formulación ao disposto na redacción orixinal do artigo 25.1 da LBRL -e do aínda formalmente vixente artigo 80 da LAlga-, un municipio non só estaría facultado para facer o que unha lei lle permitise tras a identificación previa dun interese local que tivese servido para xustificar a pertinente asignación de competencias, senón que podería desenvolver outras actuacións sobre a base do recoñecemento legal e xenérico dunha "*cláusula universal*" atributiva de competencias no caso de que se cumprisen os presupostos indicados. Neste sentido, cabería falar dun tipo de "*cláusula residual*"⁴ ou dunha "*vinculación competencial negativa*"⁵. De acordo con ela, os municipios terían atribuída non unha competencia plena ou ilimitada, senón unha certamente ampla pero circunscrita a que a actuación que puidese querer desenvolver estivese relacionada co feixe de intereses que o ente xestiona e non estivese atribuída

³Cfr. GRACIA RETORTILLO, R.; "La autonomía local en Alemania a los dos siglos de su nacimiento: su posición jurídico-institucional", *REALA*, nº 312, 2010, páx. 23; SCHOCH, F.; "En relación a la situación de la autonomía local tras la "Sentencia-Rastede" del Tribunal Constitucional Federal", *Documentación administrativa*, nº 234, 1993 (exemplar dedicado a: El Derecho administrativo en Alemania: Tendencias actuales (I)), páxs. 281-321.

⁴Cfr. FONT LLOVET, T.; *Gobierno Local y Estado (...)* opus cit., páx. 43.

⁵Cun matiz distinto pero tamén atinente ao ámbito local se referiu á vinculación negativa do principio de legalidade que rexe neste nivel o profesor GALÁN GALÁN, A.; "La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local", *Revista CEMCI*, nº 8, 2010, páxs. 1-27. Cfr. tamén SOSA WAGNER, F.; "Los principios del régimen local", *Tratado de Derecho municipal, tomo I* (Dir. Santiago Muñoz Machado), 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, páxs. 228 a 230.

competencialmente a outra entidade. Interpretación que está moi na liña do que se concibe como principio de subsidiariedade no ámbito local. Doutra parte, esta lectura estaría en consonancia co que dispón o artigo 4 da Carta europea da autonomía local, que establece que *"as entidades locais teñen dentro do ámbito da lei liberdade plena para exercer a súa iniciativa en toda materia que non estea excluída da súa competencia ou atribuída a outra autoridade"*. A partir desta forma de concibir o significado da anterior redacción do artigo 25.1 da LBRL, algunha lexislación local española sancionáraa abertamente⁶.

Ora ben, outro sector doutrinal, encabezado polo profesor VELASCO CABALEIRO⁷, xa puxera en dúbida que no noso dereito se puidese manter a existencia de tal *"cláusula de competencia xeral"* equivalente á prevista na Constitución xermana. Entendía que o artigo 137 CE-78, ben que sanciona institucionalmente a autonomía funcional dos municipios, remite implicitamente ás leis (e aos estatutos de autonomía) a configuración efectiva do que finalmente vaia ser o alcance competencial en que se traduza. Isto non o leva a concluír que a autonomía local garantida pola Constitución sexa allea á idea ou principio de "subsidiariedade"⁸, principio que na súa vertente organizativa significaría a preferencia funcional da organización territorial máis próxima aos cidadáns, pero non considera que isto supoña necesariamente a atribución dunha competencia universal a favor dos municipios.

O feito é que a primeira interpretación expansiva que expuxemos era a maioritaria e que sobre a base desta -así como ao abeiro da posibilidade de desenvolver competencias complementarias que antes recollía o artigo 28 da LBRL, agora derogado- os municipios asumiron moitas competencias á marxe das expresamente atribuídas pola lexislación.

⁶É patente o caso do artigo 58.3 da Lei 22/1998, do 29 de decembro, da Carta municipal de Barcelona.

⁷Cfr. VELASCO CABALLERO, F.; "Políticas y competencias locales sobre inmigración", *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2010, páxs. 77 e 78. Da mesma opinión é GARCÍA ROCA, J.; "Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)"; *REALA*, nº 294-295, 2004, pág. 45.

⁸Cfr. VELASCO CABALLERO, F.; "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía", *Anuario de Gobierno Local 2004, Institut de Dret Public*, Barcelona, 2005, pág. 143 y "La planta local de España: criterios para la toma de decisiones", *Anuario de Derecho Municipal 2010*, nº 4, Madrid, 2011, pág. 47.

Estas competencias recibían coloquialmente o nome de "competencias impropias".

A nova redacción do artigo 25.1 da LBRL afástase da anteriormente vixente, que falaba da posibilidade de promover "*toda clase*" de actividades e prestar "*cantos servizos públicos*" contribuísen a satisfacer as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal, sen máis condicionantes. Dunha banda, elimináronse estes dous elementos que proporcionaban intensidade. Doutra, o precepto complétase agora coa locución "*nos termos previstos no artigo 25*", precisión que ten importantes consecuencias.

Na práctica, no cambio de redacción enxérgase a intención clara de facer desaparecer os alicerces nos que descansaba a posibilidade de recoñecer unha habilitación xeral para que un municipio puidese prestar cantas actividades e servizos considerase oportuno para satisfacer as necesidades e aspiracións dos seus veciños. Avógase agora por unha limitación das competencias municipais, que por distintas razóns se foron asumindo en épocas de bonanza económico-financeira, ao feixe de materias fixado na propia lei⁹.

A pesar de que o precepto segue mencionando a satisfacción das "*necesidades e aspiracións da comunidade veciñal*", xa non se alude aos dous elementos de intensidade mencionados e, ademais, sinálase que a asunción só se poderá facer "*nos termos previstos neste artigo*". Sucede que ese artigo se refire ás competencias propias, isto é, ás expresamente atribuídas pola lei aos municipios. Desta forma, dilúese a marxe desde a que antes se defendía a interpretación ampla do artigo 25.1, por canto no fondo se anula calquera marxe de manobra fóra do que expresamente sancionen como competencias e funcións propias as leis estatais e sectoriais. Logo veremos se só as leis sectoriais estatais relacionadas coas materias mencionadas no artigo 25.2.

⁹Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R.; "El Proyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ALRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados (PARTE I)", *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 26/11/2013; DE DIEGO GÓMEZ; A.; "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", <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>, 04/07/2014.

Hai que recoñecer que a redacción actual do artigo 25.1 da LBRL non é un modelo de virtudes, pero o seu novo teor literal conduce a non poder ligar este punto co recoñecemento dun feixe de posibles prestacións por parte do municipio que non descansan na atención de competencias propias. É difícil soste-la xa que este punto sancione unha cláusula xeral atributiva de competencias¹⁰. A súa nova redacción deixaríao, agora si, baleiro de contido e, polo tanto, sen repercusión práctica ningunha. A súa utilidade sería meramente conceptual-introductoria, unha simple avanzada do contido máis substancial do artigo 25.2. En definitiva, o punto primeiro do artigo 25.1 da LBRL estaría xa, agora si, ligado plenamente á idea de competencias propias en sentido absolutamente estrito.

Á marxe da valoración que se entenda que se deba facer do precepto -aspecto non menor-, a nova realidade do artigo 25.1, malia todo, non supón que desaparecese a posibilidade de que os municipios promovan actividades e servizos que satisfán as necesidades e aspiracións da comunidade veciñal repercutindo positivamente nela e que non o fagan a partir de teren atribuídas competencias propias específicas. As competencias "impropias" que antes se asumían ao abeiro da interpretación que se facía da cláusula do 25.1, e en virtude do suprimido artigo 28 sobre "*competencias complementarias*", teñen agora unha mención concreta no artigo 7.4 da LBRL e a súa virtualidade rodeouse duns límites consistentes no cumprimento de certas prevencións orzamentarias e económico-financeiras. A estas competencias "impropias" a LBRL asígnalles agora un nome e apelidos identificativos, o de "*competencias distintas das propias e das exercidas por delegación*", e os municipios poderanas asumir sempre que pasen o filtro do control orzamentario e económico-financeiro que agora se prevé na lexislación de réxime local estatal e autonómica.

¹⁰Ao respecto sinalou o Consello de Estado no seu Ditame 567/2013 que a LRSAL leva a cabo unha redución do ámbito das chamadas "competencias propias", o que resulta non só da eliminación de diversas materias ou ámbitos de actuación que antes correspondían ao municipio -como logo veremos ao analizar o contido do artigo 25.2 da LBRL resultante da reforma, "*senón tamén da nova redacción dada ao art. 25.1 nuns termos máis estritos que os que ata agora recollía a LBRL (...)*". Cfr. pp. 23, 26 e 27 do ditame.

IV. A LISTAXE DE COMPETENCIAS PROPIAS DO ACTUAL ARTIGO 25.2 DA LBRL: UN ELENCO DE COMPETENCIAS PROPIAS MÍNIMAS. O XUÍZO DE CONSTITUCIONALIDADE CONTIDO NAS SENTENZAS DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 41/2016, DO 3 DE MARZO, E 111/2016, DO 9 DE XUÑO.

Vimos que o artigo 25.1 da LBRL indica que as competencias propias son as atribuídas conforme ese precepto. Pois ben, o seu punto segundo enumera unha serie de materias no marco das cales os municipios deberán desenvolverlas. Serán as lexislacións do Estado e das comunidades autónomas as que concreten as que en cada caso sexan as funcións que en relación con tales materias deban realizar os municipios. A nova redacción do artigo 25.2, a través da técnica de agrupación de contidos, sistematiza o ámbito material en que os municipios desenvolverán as súas competencias propias mencionando as seguintes materias: a) urbanismo: plan, xestión, execución e disciplina urbanística. Protección e xestión do patrimonio histórico. Promoción e xestión da vivenda de protección pública con criterios de sustentabilidade financeira. Conservación e rehabilitación da edificación; medio urbano: en particular, parques e xardíns públicos, xestión dos residuos sólidos urbanos e protección contra a contaminación acústica, lumínica e atmosférica nas zonas urbanas; c) abastecemento de auga potable a domicilio e evacuación e tratamento de augas residuais; d) infraestrutura viaria e outros equipamentos da súa titularidade; e) avaliación e información de situacións de necesidade social e a atención inmediata a persoas en situación ou risco de exclusión social; f) policía local, protección civil, prevención e extinción de incendios; g) tráfico, estacionamento de vehículos e mobilidade. Transporte colectivo urbano; h) información e promoción da actividade turística de interese e ámbito local; i) feiras, abastos, mercados, lonxas e comercio ambulante; j) protección da salubridade pública; k) cemiterios e actividades funerarias; l) promoción do deporte e instalacións deportivas e de ocupación do tempo libre; m) promoción da cultura e equipamentos culturais; n) participación na vixilancia do cumprimento da escolaridade obrigatoria e cooperar coas administracións educativas correspondentes na obtención dos predios necesarios para construír novos centros docentes. A conservación, mantemento e vixilancia dos edificios de titularidade

local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria ou de educación especial; e ñ) promoción no seu termo municipal da participación dos cidadáns no uso eficiente e sustentable das tecnoloxías da información e as comunicacións.

Sen entrarmos nunha análise pormenorizada das diversas materias que se mencionan na listaxe, que modifica substancialmente nalgún caso o previsto no seu predecesor tanto na forma como no contido, si convén efectuar algunhas precisións xerais. Por exemplo, é de destacar a incorporación ao elenco dalgúns "materias novas" tales como a "*promoción da cultura*", a "*policía local*" ou o "*comercio ambulante*". Así mesmo, reformúlase en sentido limitativo o alcance dalgúns ámbitos materiais; así acontece cos servizos sociais ou a educación. Finalmente, desaparecen da lista referencias como o "*turismo*", a "*defensa da competencia*", a "*defensa de usuarios e consumidores*" ou a "*participación na xestión da atención primaria da saúde*".

Pola súa banda, o artigo 80.2 da LALGA enumeraba un elenco de materias nas cales a lexislación sectorial estatal e/ou autonómica -dependendo, pola súa vez, da repartición de competencias entre os dous niveis territoriais- debía atribuír competencias "propias" aos municipios. Este elenco era practicamente idéntico ao contido no artigo 25.2 da LBRL antes da reforma, coa excepción feita da adición das súas dúas últimas letras -a o) e a p)- referidas, respectivamente, á "*execución de programas propios destinados á infancia, mocidade, muller e terceira idade*" e á "*participación na formación de activos e desempregados*". Revelábase así un propósito claro de outorgarlles maior dimensión social ás competencias dos concellos¹.

En calquera caso, as novas previsións non alteran o espírito do sistema, que segue articulándose a partir da atribución de competencias propias a favor dos municipios que deben realizar as leis sectoriais estatais e autonómicas, so pena de non respectar o contido esencial mínimo da autonomía local constitucionalmente garantido². Isto é, se as leis

¹Cfr. GÓNZÁLEZ MARINÑAS, P.; "Disposicións xerais. O municipio", *A Lei de Administración Local de Galicia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1998, páx. 28.

²Como expresa a STC 214/89: "*a concreción última das competencias locais queda remitida -e non podía ser doutro xeito- á correspondente lexislación sectorial, xa sexa estatal ou autonómica, segundo o sistema*"

sectoriais nestas materias non atribúisen competencias aos municipios, a súa lexitimidade sería cuestionable e, en consecuencia, cabería formularse a interposición dun recurso en defensa da autonomía local³.

Advírtese sen dificultade que o elenco contido no artigo 25.2 LBRL non é de competencias municipais, senón de materias en relación coas cales as leis -do Estado ou das comunidades autónomas- deben atribuír competencias específicas aos municipios⁴. De feito, o artigo 25.3 da LBRL segue aclarando que as verdadeiras competencias municipais sobre as materias enunciadas serán determinadas pola respectiva lei sectorial, estatal ou autonómica, segundo corresponda. En realidade, o artigo 25.2 da LBRL enumera unha listaxe de ámbitos materiais no cal se entende que hai un interese municipal e, en consecuencia, as leis sectoriais estatais ou autonómicas terían que atribuír competencias aos municipios⁵. Isto é, configúrase unha folla de ruta que debe ter presente o lexislador sectorial, ao identificar as competencias municipais⁶. Ao concretar tales competencias propias, as leis estatais e autonómicas deberán garantir que non se produza unha atribución simultánea da mesma competencia a outra Administración pública (*ex* artigo 25.5 vixente da LBRL).

Doutra parte, tampouco cabe entender que respecto dos ámbitos materiais enumerados no artigo 25.2 da LBRL as lexislacións sectoriais deban atribuír competencias integrais á Administración local. A organización multinivel do noso país favorece a concorrencia competencial que fai que outras administracións poidan e deban

constitucional de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas".

³Cfr. RIVERO YSERN, J.L.; *Manual de Derecho Local*, 6ª edición, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor, Navarra, 2010, páx. 207.

⁴Cfr. tamén os artigos 2.1 e 25.3 da LBRL

⁵Só nunha interpretación ampla do artigo 25.2 da LBRL, que en ocasións si realizou a xurisprudencia contenciosa –e que estaría en consonancia coa existencia dunha cláusula universal atributiva de competencias– cabe entender que é un precepto atributivo de competencias que os habilita a actuar nos casos en que unha norma sectorial non llelo prohibe en canto que dispoñan de recursos económicos. Cfr. VELASCO CABALLERO, F.; “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”; *Anuario de Derecho Municipal 2011*, nº 5, Madrid, 2012, páx. 46.

⁶Cfr. VELASCO CABALLERO, F.; “Políticas y competencias locales sobre inmigración”, *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2010, páx. 78; BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á.; *Manual de Administración Local*, 5ª edic., *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, La Ley, Madrid, 2006, páx. 636.

asumir sobre as mesmas materias outras competencias, iso si, distintas das que asuman os municipios. Así, aínda que o lexislador ordinario debe respectar o dereito dos municipios a intervir nas materias citadas no artigo 25.2 na medida en que se entende que afectan o círculo de intereses, as atribucións que recoñeza non terán que ser homoxéneas, senón que se modularán na normativa sectorial á vista da natureza de cada materia e da capacidade de xestión que teñan os municipios aos cales se recoñecen⁷.

Deixando á marxe a lexislación estatal, neste traballo é mester indicar que, polo que á lexislación galega se refire, numerosas leis autonómicas recoñecen competencias municipais que ata a data se dirían propias. Sen ánimo exhaustivo, pódense citar, entre outras, a Lei 3/2007, do 9 de abril, de prevención e defensa contra os incendios forestais de Galicia (art. 7); a Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia (art. 80); a Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia (art. 60); a Lei 10/2008, do 3 de novembro, de residuos de Galicia (art. 5); a Lei 7/2011, do 27 de outubro, do turismo de Galicia (art. 5); a Lei 2/2012, do 28 de marzo, galega de protección xeral das persoas consumidoras e usuarias (art. 71); a Lei 6/2012, do 19 de xuño, de xuventude de Galicia (art. 34); a Lei 3/2012, do 2 de abril, do deporte de Galicia (art. 8); ou a Lei 7/2012, do 28 de xuño, de montes de Galicia (art. 11), etc.⁸. Algunha lei autonómica aprobada con posterioridade á entrada en vigor da reforma operada pola LRSAL segue a mesma senda que a norma previa materialmente equivalente. Así acontece no ámbito do patrimonio cultural galego, por canto o artigo 3.2 da vixente Lei 5/2016, do 4 de maio, do patrimonio cultural de Galicia, pode considerarse coincidente en canto a contido co seu predecesor, o artigo 4 da derrogada Lei 8/1995, do 30 de outubro, do patrimonio cultural de Galicia.

Ora ben, o lexislador estatal, ao reformular a nova listaxe de materias sobre a cal se atribuirán competencias propias aos municipios, parece que quixo facelo fomentando a interpretación que atribuiría á lista carácter pechado (*numerus clausus*). Esta interpretación impediría que as leis autonómicas atribuísen aos municipios competencias

⁷Cfr. VELASCO CABALLERO, F.; “La planta local de España (...) *opus cit.*, páx. 47.

⁸Un elenco máis amplo de leis galegas en que se recoñecen competencias municipais pódese consultar en http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/index.5709.html

en materias non mencionadas ou redefinidas na lista, mesmo cando sobre esas materias a competencia autonómica fose a máis ampla. Isto sería especialmente evidente en relación con materias como a saúde, a educación ou os servizos sociais⁹. Algúns autores, mesmo, resaltaron que o radicalmente innovador deste apartado é a aparente pretensión de que a lexislación básica non actúe, como ata agora, como unha lexislación de mínimos, un común denominador, senón que marque os máximos de atribución competencial a favor dos municipios, promovendo unha uniformización do réxime local, o que se considerou un exceso¹⁰. Por iso, o primeiro dos aspectos que se debe aclarar é se o catálogo que enumera o artigo 25.2 da LBRL é de natureza aberta ou pechada.

Distintas razóns parecían invitar a entender que o lexislador estatal quixese delinear unha lista de máximos e que, aínda que a referencia ao "*en todo caso*" que se inclúe no apartado podería facer pensar que se contén unha enumeración de mínimos, existían outras razóns de peso para considerar que non eran esa a intención última latente no lexislador estatal. Os motivos principais que inducían a considerar que desde instancias estatais se quixese debuxar a lista do 25.2 como unha lista de máximos eran os seguintes¹¹:

a) Salvo no punto segundo, no que se inclúe a referencia ao "*en todo caso*", o resto dos puntos 3, 4 e 5 conteñen unha dicción restritiva que parece circunscribir todo ás materias mencionadas no precepto.

b) Cando o artigo 36 da LBRL recolle as competencias provinciais propias, é claro ao indicar que o serán tanto as que se lle atribúen polas leis do Estado como tamén as que se lles poidan atribuír na lexislación das comunidades autónomas.

⁹Cfr. ALMEIDA CERREDA, M.; "La redelimitación de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas"; *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*; (dir.: Tomás Quintana López; coord. Ana Belén Casares Marcos); Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, páxs. 113-165.

¹⁰Cfr. VELASCO CABALLERO, F.; "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal 2012*, nº 6, Madrid, 2013, páxs. 37-38; JIMÉNEZ ASENSIO, R.; "El Proyecto de ley de Racionalización y (...) (PARTE I), *opus cit.*"; CASTILLO BLANCO, F.; "Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, (http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/), 02/01/2014.

¹¹Cfr. DE DIEGO GÓMEZ, A.; "Las competencias municipales (...)" *opus cit.*

c) Que a LRSAL non buscaba unha exexese aberta do precepto dedúcese tamén da interpretación *sensu contrario* da súa DA 2ª, relativa ao *Réxime aplicable á Comunidade Foral de Navarra*, cando no seu punto 2º afirma que esta comunidade poderá, no seu ámbito competencial, atribuír competencias como propias aos municipios do seu territorio, así como do resto das entidades locais de Navarra, con suxeición en todo caso aos criterios sinalados nos números 3, 4 e 5 do artigo 25 da LBRL. A non referencia ao punto 2 do artigo 25 en que se encontra o núcleo de materias sobre as cales se poden recoñecer competencias propias permite entender que esta comunidade se pode afastar deste elenco e *sensu contrario* non as demais. En suma, esta DA sanciona a posibilidade de entender a listaxe do 25.2 como unha listaxe "*numerus apertus*" para esta comunidade. Se esta fose a regra xeral do artigo 25.2, non tería sentido a referencia desta excepción.

d) En sede de tramitación parlamentaria introducírase un parágrafo 6 no artigo 25, que recollía claramente unha consideración para entender que a lista do 25.2 era *numerus apertus*. Non obstante, tal parágrafo foi finalmente suprimido no Senado.

e) Respecto de competencias ás cales afecta o actual 25.2, como a saúde e os servizos sociais, as DT 1ª e 2ª da LRSAL, respectivamente, impoñían a asunción por parte das comunidades autónomas das competencias propias que se lles puidesen ter atribuído, enténdese, por lexislación autonómica. No caso da Comunidade galega, isto afectaría esencialmente as competencias propias que lles atribúen aos municipios a Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia (artigo 80), e a Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia (artigo 60).

f) Esta interpretación é a mantida polo Consello de Estado nos seus ditames 567/2013, do 26 de xuño, e 338/2014, do 22 de maio¹².

g) A DT 9ª do anteproxecto da LRSAL acoutaba o concepto de competencia "impropia" indicando que as competencias distintas das previstas nos artigos 25.2 e 27 da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, que ata a entrada en vigor desa lei viñesen exercendo os municipios, só poderán seguir exercéndoas se cumprían co previsto no punto 4 do artigo 7 da Lei 7/1985. É dicir, todo o que non fosen competencias delegadas ou competencias propias do 25.2 serían competencias "impropias".

¹²Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R.; "El Proyecto de ley de Racionalización (...)" *opus cit.* (PARTE I).

De prevalecer esta interpretación -a lista do artigo 25.2 da LBRL como unha lista pechada ou de máximos- non significaría que os municipios non puidesen desenvolver competencias en relación con materias non incluídas na lista do 25.2, pero en tal caso non se entendería que as estivesen a desenvolver como competencias propias. Poderían asumilas como "*competencias delegadas*"¹³ se llas delega o ente titular sobre a competencia ou mesmo como "*competencias distintas das propias e das exercidas por delegación*", amparándose no artigo 7.4 da LBRL.

Agora ben, certo é que o deseño dunha estrutura competencial "pechada" para os municipios contrastaba radicalmente coa configuración "aberta" prevista para a das provincias. Tanto é así que se percibiu como un atentado contra o respecto á autonomía municipal, o que moveu algúns gobernos autonómicos a promover recursos de inconstitucionalidade contra a reforma realizada neste punto pola LRSAL. E é que a interpretación que parecía derivar da forma en que fixo a reforma o lexislador estatal sería especialmente espiñenta nas comunidades autónomas que "blindaron" certa marxe de competencias municipais propias nos seus estatutos de autonomía e que forman parte, polo tanto, do "bloque da constitucionalidade" que debería respectar o lexislador básico estatal.

Dous destes recursos foron xa resoltos polo TC nas súas sentenzas 41/2016, do 3 de marzo, e 111/2016, do 9 de xuño. En particular, polo que se refire ao aspecto que agora comentamos, a primeira das sentenzas aclara nos seus f.x. 10 e 11 que se debe excluír a interpretación de que os municipios só poden ter atribuídas competencias propias nas materias enumeradas no artigo 25.2 da LBRL. Considera que se o Estado quixese apoiarse no artigo 149.1.18 da CE para interferir de modo tan penetrante nas competencias das comunidades autónomas (prohibindo con carácter xeral que estas atribúan competencias propias aos municipios do seu ámbito territorial en calquera outra materia), tería que telo establecido expresa ou inequivocamente. Pero o TC vai máis alá ao indicar que mesmo se o Estado o tivese manifestado de forma tan tallante "*semellante*

¹³Cfr. VELASCO CABALLERO, F.; "Nuevo régimen de competencias municipales (...)" *opus cit.*, pág. 28.

prohibición, indiscriminada e xeral, sería manifestamente invasora das competencias das comunidades autónomas". Por iso, o TC considera que, nos ámbitos materiais que non se mencionan na listaxe do artigo 25.2 da LBRL, serán as comunidades autónomas as que poidan decidir se, e ata que punto, os municipios deben ter competencias propias, iso si, suxeitándose ás exixencias dos puntos 3, 4 e 5 do artigo 25 da LBRL, ademais de á garantía de autonomía local prevista na Constitución e, de ser o caso, nos estatutos de autonomía.

E para que non quede dúbida ningunha en relación con este tema, o TC realiza outra precisión de calado. Explica que malia que o teor literal dos puntos 3 e 4 do artigo 25 da LBRL podería dar lugar a entender que as exixencias que conteñen operan só na atribución de competencias propias reconducibles á listaxe de materias do punto 2, tanto a *voluntas legis* coma a *voluntas legislatoris* son, claramente, que a atribución de TODAS as competencias propias, tamén as relativas a outras materias que puidesen establecer as comunidades autónomas e que non estivesen na listaxe, se debe axustar ás condicións que aqueles puntos recollen. Isto é, 1) avaliación conforme os principios de descentralización, eficiencia, estabilidade e sustentabilidade financeira; 2) análise do impacto sobre os recursos financeiros das administracións públicas afectadas e o cumprimento dos principios de estabilidade, sustentabilidade financeira e eficiencia do servizo ou a actividade; 3) dotación de recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira do ente local sen que supoña maior gasto das administracións públicas. Doutro modo chegaríase ao absurdo de que o lexislador básico tería posto máis trabas á atribución de competencias propias, dentro das materias que considera de claro interese municipal, que á atribución de competencias propias nos demais ámbitos materiais, onde o interese local pode ser baixo ou inexistente e o risco de desequilibrio orzamentario, quizais, máis intenso.

Polo que se refire á desaparición, na nova redacción do artigo 25.2, dalgunhas materias que se enumeraban na anterior versión da norma, o TC sinala que non é contraria á garantía constitucional da autonomía local. Tales exclusións significan que, en determinados ámbitos, o lexislador básico deixou de ampliar o mínimo de autonomía

local que garante a Constitución e, polo tanto, que dentro deles a comunidade autónoma ou o lexislador sectorial estatal poden atribuír competencias propias municipais, pero sen estar obrigado a facelo "*en todo caso*".

Para rematar de explicar o pronunciamento sobre o artigo 25 que realiza o TC nas dúas sentenzas mencionadas (SSTC 41/2016, do 3 de marzo, e 111/2016, do 9 de xuño), débese sinalar que non encontra ningún viso inconstitucional na reforma que en relación con este fixo o lexislador estatal a través da LRSAL¹⁴.

De calquera xeito, o que é certo é que antes xa de que o TC se pronunciase a través das sentenzas referidas, algunhas comunidades autónomas¹⁵, destacadamente polo que agora importa Galicia, xa desbotaran a interpretación restritiva do artigo 25.2 e actuaran en consecuencia. En efecto, algunhas comunidades autónomas, entre elas Galicia, pero tamén outras como Andalucía, Aragón, Castilla y León ou Cataluña, mostráranse contrarias a entender que a nova redacción do artigo 25.2 da LBRL se tivese que interpretar como un elenco de máximos. A través de distintos instrumentos buscaron facer valer a súa consideración acerca de que o sistema de competencias materiais que deriva do bloque da constitucionalidade impide ao Estado pechar a posibilidade de que as comunidades autónomas incrementen a lista de competencias propias que nos seus respectivos territorios as leis sectoriais poden atribuír aos municipios¹⁶.

Así se fixo en Galicia a través da antes citada Lei 5/2014, do 27 de maio. Tal se

¹⁴Cfr. en particular, o f.x. 12 da STC 41/2016, do 3 de marzo.

¹⁵Na Comunidade Autónoma de Andalucía ditouse unha proposta de interpretación da Lei 27/2013, do 27 de decembro, no que respecta á regulación das competencias municipais, contidas na modificación da Lei reguladora das bases do réxime local do 16 de abril de 2014. Nela claramente se aposta por considerar "*competencias propias municipais todas as contidas no artigo 92 do Estatuto de autonomía para Andalucía, no artigo 9 da LRL e nas normas sectoriais con rango de lei nas cales se atribúan competencias aos municipios, así como as atribuídas pola lexislación estatal no ámbito material contido no artigo 25.2 da LBR*". É así que se entende que na medida en que o Estatuto andaluz e a Lei de réxime local andaluz atribúen competencias aos municipios en xestión de servizos sociais comunitarios e esta atribución entra en conflito coa supresión desas competencias por mor da DT 2ª LRSAL, un criterio aplicativo transitorio sostible (á espera do pronunciamento do Tribunal Constitucional) sería a aplicación da primeira norma considerando que é máis acorde coa garantía constitucional de autonomía local recollida no art. 137 da CE.

¹⁶Cfr. ZAFRA VÍCTOR, M.; "Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)", *Diario del Derecho Local*, Iustel, (http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/) 13/06/2014.

deduce do razoamento do seu EM cando alude a que "*(...) serán as leis sectoriais as que concretarán as competencias locais segundo o sistema de distribución constitucional de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, observando as directrices do artigo 2.1 da Lei de bases,*". Isto é, buscouse pór en valor o disposto no artigo 2.1 da LBRL, do que se desprende que a efectividade da autonomía constitucionalmente recoñecida ás entidades locais a deberá garantir a lexislación do Estado e a das comunidades autónomas que regule os distintos sectores de acción pública, segundo a distribución constitucional de competencias entre estes outros dous niveis territoriais, atribuíndolles aos municipios as competencias que proceda en atención ás características da actividade pública de que se trate e á capacidade de xestión da entidade local, de conformidade cos principios de descentralización, proximidade, eficacia e eficiencia, e con estrita suxeición á normativa de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira. Ademais, no artigo 1 da Lei 5/2014 descríbense as liñas básicas de procedemento que deberá respectar a tramitación de leis sectoriais que pretendan atribuír competencias propias ás entidades locais no marco das materias de competencia autonómicas.

Derívase tamén esta concepción do disposto no artigo 2 da mesma Lei galega 5/2014, sobre delegación de competencias, cando alude a que "*a delegación poderá alcanzar, entre outras, as competencias previstas no artigo 27 da Lei 7/1985, sempre que as leis da Comunidade Autónoma non tivesen atribuída a súa titularidade aos municipios como propias*". E tamén do disposto na DA1^a cando se indica que "*as competencias atribuídas ás entidades locais pola lexislación autonómica anterior á entrada en vigor da Lei 27/2013 continuarán exercéndoas elas, e réxense pola indicada lexislación ou, de ser o caso, polo dereito estatal aplicable como supletorio, sen prexuízo do disposto nas disposicións adicionais cuarta e quinta sobre a asunción por parte da Comunidade Autónoma das competencias relativas á educación, saúde e servizos sociais*"¹⁷.

E é que hai varias leis sectoriais galegas que atribúen competencias propias aos

¹⁷Pola mesma solución se opta tamén noutras comunidades autónomas; así, en Andalucía, pode verse no artigo 1 do seu Decreto lei 7/2014, do 20 de maio, polo que se establecen medidas urxentes para a aplicación da Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local.

municipios en materias que agora desaparecen ou se matizan na lista do 25.2. Xa se mencionou antes a Lei 8/2008, do 10 de xullo, de saúde de Galicia (artigo 80) e a Lei 13/2008, do 3 de decembro, de servizos sociais de Galicia (artigo 60). Pero tamén outras, por exemplo, en relación coa competencia agora desaparecida da lista do 25.2 sobre "*defensa de usuarios e consumidores*", seguirían sendo propias as competencias que a Lei 2/2012, do 28 de marzo, galega de protección xeral das persoas consumidoras e usuarias recoñece aos municipios no artigo 71.

Unha mención especial debe facerse a certas competencias, non todas, pero si algunhas relevantes que, en relación coa saúde e os servizos sociais, ata agora se consideraban propias e coa reforma perden esa consideración¹⁸. Na LRSAL a súa DT 1^a establecía que tras a súa entrada en vigor, de acordo coas normas reguladoras do sistema de financiamento autonómico e das facendas locais, as comunidades autónomas asumirán de forma progresiva, pero no prazo máximo de cinco anos, a titularidade das competencias que se prevían como propias do municipio, relativas á participación na xestión da atención primaria da saúde. Pola súa banda, a súa DT 2^a indicaba que con data do 31 de decembro de 2015, nos termos previstos nas normas reguladoras do sistema de financiamento autonómico e das facendas locais, as comunidades autónomas asumirán a titularidade das competencias que se prevían como propias do municipio, relativas á prestación dos servizos sociais e de promoción e reinserción social. E dicimos que esas disposicións "establecían" e "indicaban", respectivamente, por canto ambas as dúas foron declaradas inconstitucionais pola STC 41/2016, do 3 de marzo.

Tales disposicións non vedaban que os municipios puidesen prestar servizos no marco das ditas materias, pero delas derivábase que, se é o caso, só puidesen prestalos transitoriamente ou a través dunha delegación previa competencial por parte da comunidade autónoma correspondente, isto é, non podían prestalas no exercicio de competencias propias. A este respecto, o TC, no f.x. 13 da Sentenza 41/2016, considera

¹⁸Unha análise exhaustiva dos cambios que en relación coas competencias a que nos estamos a referir deriva da entrada en vigor da LRSAL ofréceo ALMEIDA CERREDA, M.; "La redelimitación de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales (...)" *opus cit.* páxs. 113-165.

que a través destas disposicións é "*indubidable*" que o lexislador estatal desbordou as marxes do básico, pois pretendeu impor claramente a centralización daqueles servizos e regular tamén de modo evidente o conseguinte proceso de translación competencial. É por iso que o TC as declara inconstitucionais.

Polo que a Galicia se refire, as DA 4ª e 5ª da Lei 5/2014, a cuxa lectura nos remitimos, son as que recollían algunhas indicacións para canalizar a dita asunción competencial pola Xunta e dar, así, cumprimento ao disposto na LRSAL. Ben que, á vista da STC 41/2016, cabe esperar algunha actuación do lexislador autonómico ao respecto.

Por outra parte, a nova redacción dada pola LRSAL ao artigo 25.3 da LBRL impón que a atribución a través de leis sectoriais de competencias propias aos entes municipais veña precedida por unha avaliación da conveniencia da implantación de servizos locais, avaliación que se deberá realizar de conformidade cos principios de descentralización, equilibrio e sustentabilidade financeira. En liña con iso, a aprobación das leis sectoriais que atribúan competencias aos municipios nestas materias deben ir acompañadas dunha memoria económica que reflecta o impacto que a atribución terá sobre os recursos financeiros das administracións públicas afectadas e o cumprimento dos principios de sustentabilidade financeira e eficiencia do servizo ou actividade que derivará de tal atribución competencial. Tales leis deben, dunha banda, prever a dotación dos recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira das entidades locais e, doutra, realizar a atribución de forma tal que se impida a existencia de duplicidades administrativas. Para iso, a atribución competencial farase precisando coa máxima nitidez posible a separación entre as funcións (servizos ou actividades) que asumen os municipios en relación con esa materia, das que, se é o caso, poidan ter atribuídas os niveis estatal e/ou autonómico, labor que en moitas ocasións, certamente, non resulta doado. En todo caso, débese establecer con claridade -polo menos a máxima posible- qué funcións asume cada nivel territorial para evitar as contraproducentes duplicidades e garantir, ademais, unha coordinación efectiva na atención das competencias entre estes. A este último respecto non se debe perder de vista que o artigo 8.2 da LALGA alude a que "*as competencias propias de municipios, provincias e demais entidades territoriais só*

poderán ser determinadas por lei e exerceranse en réxime de autonomía e baixo a súa propia responsabilidade, atendendo sempre á debida coordinación, na súa programación e execución, coas demais administracións públicas nos termos establecidos polas leis".

É o artigo 1 da Lei galega 5/2014 o que aborda estas cuestións ao tratar das "*competencias propias dos municipios atribuídas pola lexislación autonómica*", e exige que as leis autonómicas de atribución de competencias municipais deben: a) avaliar a conveniencia da implantación de servizos locais conforme os principios de descentralización, eficiencia, estabilidade e sustentabilidade financeira; b) atender ao principio de máxima proximidade da xestión á cidadanía, lexitimando a actividade pública local cando o ámbito municipal sexa o máis adecuado para a prestación de acordo coa Carta europea de autonomía local; c) acompañar os anteproxectos de tales leis dunha memoria económica elaborada pola consellería competente por razón da materia na cal se reflicta o impacto da nova atribución de competencias sobre os recursos financeiros das administracións públicas afectadas e o cumprimento dos principios de estabilidade, sustentabilidade financeira e eficiencia do servizo ou actividade; d) prever a dotación dos recursos necesarios para asegurar a suficiencia financeira das entidades locais sen que iso poida supor consigo, en ningún caso, un maior gasto das administracións públicas; e) determinar a competencia municipal propia de que se trate, garantindo que non se produce unha duplicidade competencial pola atribución simultánea da mesma competencia á Administración da Comunidade Autónoma.

Para dar cumprimento aos aspectos citados nos puntos anteriores imponse que cos ditos anteproxectos se xunten informes da consellería competente en materia de facenda e da consellería competente en materia de Administración local, nos cales se analice o cumprimento dos criterios antes salientados.

O que se busca, en definitiva, é asegurar o cumprimento de todas as exixencias derivadas da Lei orgánica 2/2012, do 27 de abril, de estabilidade orzamentaria e sustentabilidade financeira, entre as cales destaca a garantía dun financiamento adecuado da competencia de que se trate, de maneira que o seu exercicio en ningún caso supoña un

maior gasto das administracións públicas implicadas (artigo 25.4 da LBRL).

V. CONCLUSIONES

No tocante ao réxime das competencias municipais propias, a reforma levada a cabo pola RSAL supuxo na práctica dúas consecuencias directas:

a) Dunha parte, rematou coa discusión sobre o recoñecemento dunha suposta cláusula universal atributiva de competencias a favor dos municipios, polo que se debe desbotar a súa existencia no noso dereito.

b) Doutra, aínda que se albisca a intención inicial do lexislador estatal de reducir o ámbito material deste tipo de competencias, a súa marxe de decisión ao respecto é limitada, pois non pode descoñecer e cernar o que corresponde ás comunidades autónomas ao respecto. É así que se debe interpretar -e así o indicou o TC- que o artigo 25.2 da LBRL contén unha listaxe mínima de competencias municipais propias, que pode verse incrementada, non xa pola vía da delegación competencial que poidan efectuar a favor dos municipios as comunidades autónomas -que tamén-, senón a través da aprobación de leis sectoriais tanto do Estado coma das comunidades autónomas que o amplíen.

BIBLIOGRAFÍA

ALMEIDA CERREDA, M.; “La redelimitación de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas”; *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*; (dir.: Tomás Quintana López; coord. Ana Belén Casares Marcos); Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014, páxs. 113-165.

BALLESTEROS FERNÁNDEZ, Á.; *Manual de Administración Local*, 5ª edic., *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, La Ley, Madrid, 2006.

BAÑO LEÓN, J.M.; “La ordenación de las normas reguladoras del régimen local”, *Tratado de Derecho municipal. Tomo I* (Dir. Santiago Muñoz Machado), 3ª ed., Iustel,

Madrid, 2011.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.; “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, nº 147, 1998, páxs. 59-96

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.; “La cláusula general de competencia municipal”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2001, páxs. 37-60

CASTILLO BLANCO, F.; “Una lectura de urgencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local”, *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, (http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/), 02/01/2014.

DE DIEGO GÓMEZ; A.; “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”, <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1503524>, 04/07/2014.

FONT LLOVET, T.; *Gobierno Local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, serie Claves del Gobierno local, 7; Barcelona-Madrid, 2008.

GARCÍA ROCA, J.; “Un bloque constitucional local conforme al principio de subsidiariedad (Un desarrollo constitucional pendiente)”; *REALA*, nº 294-295, 2004.

GÓNZÁLEZ MARIÑAS, P.; “Disposicións xerais. O municipio”, *A Lei de Administración Local de Galicia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1998.

GRACIA RETORTILLO, R.; “La autonomía local en Alemania a los dos siglos de su nacimiento: su posición jurídico-institucional”, *REALA*, nº 312, 2010.

JIMÉNEZ ASENSIO, R.; “El Proyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: novedades más relevantes en relación con los borradores del ALRSAL y principales enmiendas aprobadas en el Congreso de los Diputados (PARTE I)”, *Diario de Derecho Municipal*, Iustel, 26/11/2013.

ORTEGA ÁLVAREZ, L.; “Las competencias propias de las Corporaciones locales”, *Tratado de Derecho Municipal*, vol. 1, (Dir. Santiago Muñoz Machado), 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011.

RIVERO YSERN, J.L.; *Manual de Derecho Local*, 6ª edición, Civitas-Thomson Reuters,

Cizur Menor, Navarra, 2010.

SCHOCH, F.; “En relación a la situación de la autonomía local tras la “Sentencia-Rastede” del Tribunal Constitucional Federal”, *Documentación administrativa*, nº 234, 1993 (ejemplar dedicado a: El Derecho administrativo en Alemania: Tendencias actuales (I)).

SOSA WAGNER, F.; “Los principios del régimen local”, *Tratado de Derecho municipal, Tomo I*, (Dir. Santiago Muñoz Machado), 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011.

SOSA WAGNER, F.; *Manual de Derecho Local*, Thomson Civitas, Cizur Menor, Navarra, 2005.

VELASCO CABALLERO, F.; “Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Anuario de Gobierno Local 2004*, Institut de Dret Public, Barcelona, 2005.

VELASCO CABALLERO, F.; “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”, *Anuario de Derecho Municipal 2011*, nº 5, Madrid, 2012.

VELASCO CABALLERO, F.; “La planta local de España: criterios para la toma de decisiones”, *Anuario de Derecho Municipal 2010*, nº 4, Madrid, 2011.

VELASCO CABALLERO, F.; “Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *Anuario de Derecho Municipal 2012*, nº 6, Madrid, 2013.

VELASCO CABALLERO, F.; “Políticas y competencias locales sobre inmigración”, *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

ZAFRA VÍCTOR, M.; “Sorprendente normativa autonómica para el desarrollo de la Ley 27/2013 (segunda parte)”, *Diario del Derecho Local*, Iustel, (http://www.iustel.com/diario_del_derecho_municipal/) 13/06/2014.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

LBRL: Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local

LRSAL: Lei 27/2013, do 27 de decembro, de racionalización e sustentabilidade da Administración local.

Lalga: Lei 5/1997, do 22 de xullo, reguladora da Administración local de Galicia.

