
LAS “COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS” EN EL VIGENTE RÉGIMEN LOCAL

Patricia Valcárcel Fernández

*Profesora titular de derecho administrativo (acreditada como catedrática)
Universidad de Vigo*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EN GENERAL SOBRE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS. III. ALCANCE DEL ARTÍCULO 25.1 DE LA LBRL: NEGACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE UNA CLÁUSULA UNIVERSAL ATRIBUTIVA DE COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS. IV. EL LISTADO DE COMPETENCIAS PROPIAS DEL ACTUAL ARTÍCULO 25.2 DE LA LBRL: UN ELENCO DE COMPETENCIAS PROPIAS MÍNIMAS. EL JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD CONTENIDO EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 41/2016, DE 3 DE MARZO, Y 111/2016, DE 9 DE JUNIO. V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: el trabajo analiza la última reforma llevada a cabo en el ámbito de la legislación local en lo que afecta a un tipo de competencias municipales específico: las competencias propias.

PALABRAS CLAVE (KEYWORDS): competencias municipales, competencias municipales propias, reforma legislación local, régimen local.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LRSAL), implicó la introducción de importantes novedades en el régimen jurídico aplicable, por lo que ahora importa, a las competencias municipales. Cabría afirmar que, de entre todos los objetivos perseguidos con la reforma auspiciada por esta ley, el relativo a la “clarificación”, “depuración” o “reconfiguración” de las competencias municipales era el más relevante. De hecho, es el primero que se menciona en el preámbulo de la norma al identificar los propósitos que con ella se buscaban. Se aprecia que el legislador entendió que la regulación hasta entonces vigente de esta materia favorecía disfunciones, lo cual, además, afectaba negativamente a la consecución de otras de las grandes aspiraciones que se buscaba fomentar a través de esta reforma, a saber, el respeto de los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.

El planteamiento que señalamos queda reflejado de forma meridiana en los párrafos iniciales del citado preámbulo cuando se indica expresamente que la misma busca “(...) *clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras administraciones de forma que se haga efectivo el principio «una Administración, una competencia»*” (...) “*Respecto al objetivo de clarificar las competencias locales (...), se trata de evitar los problemas de solapamientos competenciales entre las administraciones hasta ahora existentes.*”

En efecto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, diseñó un modelo competencial que ha dado lugar a disfuncionalidades, generando en no pocos supuestos situaciones de concurrencia competencial entre varias administraciones públicas, duplicidad en la prestación de servicios o que los ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que los habilite y sin contar con los recursos adecuados para ello, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre administraciones. El sistema competencial de los municipios españoles se configura en la praxis como un modelo excesivamente complejo, del que se derivan dos consecuencias que inciden sobre planos diferentes.

Por una parte, este sistema competencial municipal hace que se difumine la responsabilidad de los gobiernos locales en su ejercicio y se confunda con los ámbitos competenciales propios de otras administraciones públicas, generando, en no pocas ocasiones, el desconcierto de los ciudadanos que desconocen cuál es la Administración responsable de los servicios públicos.

Por otra parte, existe una estrecha vinculación entre la disfuncionalidad del modelo competencial y las haciendas locales. En un momento en el que el cumplimiento de los compromisos europeos sobre consolidación fiscal son de máxima prioridad, la Administración local también debe contribuir a este objetivo racionalizando su estructura, en algunas ocasiones sobredimensionada, y garantizando su sostenibilidad financiera”.

En suma, para justificar la adopción del grueso de los cambios que efectúa, la LRASL presenta como una relación de causa-efecto la reformulación o redefinición del

ámbito municipal de competencias y la mejora o logro de la tan ansiada materialización de los mencionados principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales.

A la vista de lo anterior, a través del presente trabajo se busca explicar las novedades más relevantes que en relación con un tipo de competencias municipales concreto, las competencias municipales propias, ha supuesto la aprobación de la LRSAL.

II. EN GENERAL SOBRE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES PROPIAS

Las llamadas competencias municipales propias se corresponden con aquellas que un municipio ejerce, *a priori*, con plena responsabilidad y autonomía. El empleo del calificativo “propio” para caracterizar este tipo de competencias busca contraponerlas a otras competencias que el municipio también desarrolla; esencialmente, a las que atiende por delegación y, por tanto, actuando bajo la dirección y control de otra Administración pública.

El primer precepto que debe tomarse en consideración al analizar las competencias propias en la legislación local es el actual artículo 7 de la LBRL que, tras enunciar en su apartado primero las dos clases básicas de competencias que pueden desarrollar los entes locales -las propias y las atribuidas por delegación-, dedica su apartado segundo a recordar algunas de las características de las primeras; a saber, que sólo pueden ser determinadas por ley y que al atribuirles a los entes locales la titularidad sobre las mismas éstos las ejercerán en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, sin perjuicio de que deban coordinarse en su desempeño con otras administraciones públicas. En términos esencialmente coincidentes se expresa en Galicia la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración local de Galicia (en adelante, LALGA), en su artículo 8, apartados 1 y 2.

A partir de esta presentación básica de las competencias municipales propias, las indicaciones de mayor relevancia referidas a ellas se contienen en el artículo 25 de la LBRL en su redacción surgida de la aprobación de LRSAL, así como en el artículo 1 de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en

vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, a través de la que se adapta la normativa autonómica en este punto a la modificación abordada por la LRSAL. De esta forma, por los cambios de regulación producidos, el régimen sobre las competencias propias municipales previsto en la Laga, particularmente en su artículo 80, ha quedado afectado en lo que se oponga a los preceptos legales que acaban de mencionarse y que analizaremos en las páginas siguientes.

III. ALCANCE DEL ARTÍCULO 25.1 DE LA LBRL: NEGACIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE UNA CLÁUSULA UNIVERSAL ATRIBUTIVA DE COMPETENCIAS A LOS MUNICIPIOS

El artículo 25.1 de la LBRL en su redacción vigente, determina que *“el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo”*.

Una primera y rápida lectura del precepto reproducido podría inducir al error de considerar que los cambios en su literalidad respecto de la redacción precedente no son de hondo calado, cuando, en realidad, al menos en el plano teórico, sí lo son. Hasta la modificación operada por la LRSAL, la redacción escogida para el artículo 25.1 de la LBRL -lo mismo que para el artículo 80.1 de la Laga- parecía enunciar lo que se había querido ver como una cláusula que reconocía una *“competencia universal”* a favor de los municipios. Determinaba que éstos, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, podían promover *toda* clase de actividades y prestar todos los servicios públicos que contribuyesen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad de vecinos. Conforme a la interpretación mayoritaria de la doctrina española, se había venido entendiendo que el precepto atribuía a los municipios una capacidad genérica para impulsar cuantas actuaciones considerasen precisas siempre que afectasen a su comunidad, aun cuando respecto de las mismas no contasen con un título competencial específico derivado de una ley sectorial que los habilitase abiertamente para ello. Se consideraba, además, que esta interpretación estaba en consonancia con el contenido del artículo 2 de la LBRL, en el que se consagra el interés

local respectivo como el eje vertebrador de la asignación de competencias en este ámbito. Ciertamente es que la redacción de este último precepto ya parecía condicionar dicha atribución a que la actuación correspondiente se llevase a cabo en el marco de las competencias municipales, sin embargo una lectura textual del contenido de esta cláusula implicaría prácticamente su vaciamiento, pues como indicó con acierto un sector de la doctrina, si toda actuación municipal hubiese de hacerse de conformidad con las competencias previamente atribuidas por la Ley, el artículo 25.1 no estaría actuando más que como una cláusula de remisión a las atribuciones concretas que contuviesen normas sectoriales, resultando, por tanto, superflua¹. Descartando que el legislador quisiese concebir el precepto como un mero recordatorio, en nuestro país se avivó durante bastante tiempo un encendido debate académico acerca de su auténtico alcance. Como se ha avanzado, la postura exegética que podía considerarse mayoritaria era la mantenida por un nutrido grupo de importantes municipalistas que consideraban que no debía prevalecer una interpretación limitativa del precepto². Por el contrario, estimaban que procedía realizar una interpretación amplia que permitiese actuar a los municipios no sólo en el marco y de acuerdo con las leyes que les atribuyen competencias generales o específicas, sino siempre que una actuación contribuyese a satisfacer necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal de que se tratase. Esta posición hunde sus raíces en lo que ocurre en otros sistemas jurídicos, significativamente el alemán, en el que la propia Constitución (artículo 28.2) garantiza a los municipios el derecho a regular bajo su propia responsabilidad, dentro del marco de las leyes, todos los asuntos de la comunidad local. A partir de ahí, el Tribunal Constitucional alemán en su conocida Sentencia Rastede, de 23 de noviembre de 1988, interpretó esta cláusula en el sentido de considerar que la dicción constitucional garantiza al municipio la capacidad para asumir sin necesidad de contar con carácter previo con una habilitación competencial específica cualesquiera actuaciones siempre

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, pág. 60.

²Cfr. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.; “El debate sobre la autonomía municipal”, *Revista de Administración Pública*, nº 147, 1998, págs. 59-96 (especialmente pág. 93) y “La cláusula general de competencia municipal”, *Anuario del Gobierno Local*, nº 1, 2001, págs. 37-60 (especialmente págs. 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, págs. 667-668.

que se cumplan dos condiciones³:

a) que las actividades desarrolladas puedan definirse como asuntos en los que haya un interés de la comunidad local;

b) que tales actividades no estén atribuidas previamente a otras entidades públicas.

Extrapolado este planteamiento a lo dispuesto en la redacción original del artículo 25.1 de la LBRL -y del todavía formalmente vigente artículo 80 de la LAlga-, un municipio no sólo estaría facultado para hacer lo que una ley le permitiese tras la previa identificación de un interés local que hubiese servido para justificar la pertinente asignación de competencias, sino que podría desarrollar otras actuaciones sobre la base del reconocimiento legal y genérico de una “*cláusula universal*” atributiva de competencias en el caso de que se cumpliesen los presupuestos indicados. En este sentido, cabría hablar de una suerte de “*cláusula residual*”⁴ o de una “*vinculación competencial negativa*”⁵. De acuerdo con ella los municipios tendrían atribuida no una competencia plena o ilimitada, sino una ciertamente amplia pero circunscrita a que la actuación que pudiese querer desarrollar estuviese relacionada con el haz de intereses que el ente gestiona y no estuviese atribuida competencialmente a otra entidad. Interpretación que está muy en la línea de lo que se concibe como principio de subsidiariedad en el ámbito local. De otra parte, esta lectura estaría en consonancia con lo que dispone el artículo 4 de la Carta Europea de la autonomía local, que establece que “*las entidades locales tienen dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad*”. A partir de esta forma de concebir el significado de la anterior redacción del artículo 25.1 de la LBRL alguna legislación local española la había sancionado abiertamente⁶.

3Cfr. GRACIA RETORTILLO, R.; “La autonomía local en Alemania a los dos siglos de su nacimiento: su posición jurídico-institucional”, *REALA*, nº 312, 2010, pág. 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 (ejemplar dedicado a: El Derecho administrativo en Alemania: Tendencias actuales (I)), págs. 281-321.

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

5Con un matiz distinto pero también atinente al ámbito local se ha referido a la vinculación negativa del principio de legalidad que rige en este nivel el profesor GALÁN GALÁN, A.; “La consolidación del principio de vinculación negativa en el ámbito local”, *Revista CEMCI*, nº 8, 2010, págs. 1-27. Cfr. también SOSA WAGNER, F.; “Los principios del régimen local”, *Tratado de Derecho municipal, tomo I* (Dir. Santiago Muñoz Machado), 3ª ed., Iustel, Madrid, 2011, págs. 228 a 230.

Ahora bien, otro sector doctrinal, encabezado por el Profesor VELASCO CABALLERO⁷ ya había puesto en duda que en nuestro derecho pudiera mantenerse la existencia de tal “*cláusula de competencia general*” equivalente a la prevista en la Constitución germana. Entendía que el artículo 137 CE-78, si bien sanciona institucionalmente la autonomía funcional de los municipios, remite implícitamente a las leyes (y a los estatutos de autonomía) la configuración efectiva de lo que finalmente vaya a ser el alcance competencial en que se traduzca. Esto no le lleva a concluir que la autonomía local garantizada por la Constitución sea ajena a la idea o principio de “subsidiariedad”⁸, principio que en su vertiente organizativa significaría la preferencia funcional de la organización territorial más próxima a los ciudadanos, pero no considera que esto suponga necesariamente la atribución de una competencia universal a favor de los municipios.

El hecho es que la primera interpretación expansiva que hemos expuesto era la mayoritaria y que sobre la base de la misma -así como al amparo de la posibilidad de desarrollar competencias complementarias que antes recogía el artículo 28 de la LBRL, ahora derogado- se asumieron por los municipios muchas competencias al margen de las expresamente atribuidas por la legislación. Estas competencias recibían coloquialmente el nombre de “competencias impropias”.

La nueva redacción del artículo 25.1 de la LBRL se aleja de la anteriormente vigente, que hablaba de la posibilidad de promover “*toda clase*” de actividades y prestar “*cuantos servicios públicos*” contribuyesen a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, sin más condicionantes. De una parte, se han eliminado estos dos elementos que proporcionaban intensidad. De otra, el precepto se completa ahora con la locución “*en los términos previstos en el artículo 25*”, precisión que tiene importantes consecuencias.

⁶Es palmario el caso del artículo 58.3 de la Ley 22/1998, de 29 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona.

⁷Cfr. VELASCO CABALLERO, F.; “Políticas y competencias locales sobre inmigración”, *Inmigración y gobiernos locales*, Marcial Pons, Madrid, 2010, págs. 77 y 78. De la misma opinión es 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.

En la práctica, en el cambio de redacción se vislumbra la intención clara de hacer desaparecer los mimbres en los que descansaba la posibilidad de reconocer una habilitación general para que un municipio pudiese prestar cuantas actividades y servicios considerase oportuno para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones de sus vecinos. Se aboga ahora por una limitación de las competencias municipales, que por distintas razones se fueron asumiendo en épocas de bonanza económico-financiera, al haz de materias fijado en la propia ley⁹.

A pesar de que el precepto sigue mencionando la satisfacción de “*las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal*”, ya no se alude a los dos elementos de intensidad mencionados y, además, se señala que la asunción sólo podrá hacerse “*en los términos previstos en este artículo*”. Sucede que ese artículo se refiere a las competencias propias, esto es, a las expresamente atribuidas por la ley a los municipios. De esta forma, se diluye el margen desde el que antes se defendía la interpretación amplia del artículo 25.1, por cuanto en el fondo se anula cualquier margen de maniobra fuera de lo que expresamente sancionen como competencias y funciones propias las leyes estatales y sectoriales. Luego veremos si sólo las leyes sectoriales estatales relacionadas con las materias mencionadas en el artículo 25.2.

Hay que reconocer que la redacción actual del artículo 25.1 de la LBRL no es un dechado de virtudes, pero su nuevo tenor literal conduce a no poder ligar este apartado con el reconocimiento de un haz de posibles prestaciones por parte del municipio que no descansen en la atención de competencias propias. Es difícil sostener ya que este apartado sancione una cláusula general atributiva de competencias¹⁰. Su nueva redacción lo dejaría, ahora sí, vacío de contenido y, por tanto, sin repercusión práctica

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.

10Al respecto señaló el Consejo de Estado en su Dictamen 567/2013 que la LRSAL lleva a cabo una reducción del ámbito de las llamadas “competencias propias”, lo que resulta no sólo de la eliminación de diversas materias o ámbitos de actuación que antes correspondían al municipio -como luego veremos al analizar el contenido del artículo 25.2 de la LBRL resultante de la reforma, “sino también de la nueva redacción dada al art. 25.1 en unos términos más estrictos que los que hasta ahora recogía la LBRL (...)”. Cfr. pp. 23, 26 y 27 del dictamen.

alguna. Su utilidad sería meramente conceptual-introductoria, una simple avanzadilla del contenido más jugoso del artículo 25.2. En definitiva, el apartado primero del artículo 25.1 de la LBRL estaría ya, ahora sí, ligado plenamente a la idea de competencias propias en sentido absolutamente estricto.

Al margen de la valoración que se entienda que ha de hacerse del precepto -aspecto no menor-, la nueva realidad del artículo 25.1, pese a todo, no supone que haya desaparecido la posibilidad de que los municipios promuevan actividades y servicios que satisfacen las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal repercutiendo positivamente en ella y que no lo hagan a partir de tener atribuidas competencias propias específicas. Las competencias “impropias” que antes se asumían al albur de la interpretación que se hacía de la cláusula del 25.1, y en virtud del suprimido artículo 28 sobre “*competencias complementarias*”, tienen ahora una mención concreta en el artículo 7.4 de la LBRL y su virtualidad se ha rodeado de unos límites consistentes en el cumplimiento de ciertas prevenciones presupuestarias y económico financieras. A estas competencias “impropias” la LBRL les asigna ahora un nombre y apellidos identificativos, el de “*competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación*” y los municipios podrán asumirlas siempre que pasen el filtro del control presupuestario y económico-financiero que ahora se prevé en la legislación de régimen local estatal y autonómica.

IV. EL LISTADO DE COMPETENCIAS PROPIAS DEL ACTUAL ARTÍCULO 25.2 DE LA LBRL: UN ELENCO DE COMPETENCIAS PROPIAS MÍNIMAS. EL JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD CONTENIDO EN LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 41/2016, DE 3 DE MARZO, Y 111/2016, DE 9 DE JUNIO.

Hemos visto que el artículo 25.1 de la LBRL indica que las competencias propias son las atribuidas conforme a ese precepto. Pues bien, su apartado segundo enumera una serie de materias en el marco de las que los municipios habrán de desarrollarlas. Serán las legislaciones del Estado y de las comunidades autónomas las que concreten las que en cada caso sean las funciones que en relación con tales materias hayan de realizar los municipios. La nueva redacción del artículo 25.2, a través de la técnica de agrupación de contenidos, sistematiza el ámbito material en el que los

municipios desenvolverán sus competencias propias mencionando las siguientes materias: a) urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación; medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas; c) abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales; d) infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad; e) evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social; f) policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios; g) tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano; h) información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local; i) ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante; j) protección de la salubridad pública; k) cementerios y actividades funerarias; l) promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre; m) promoción de la cultura y equipamientos culturales; n) participación en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial; y ñ) promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Sin adentrarnos en un análisis pormenorizado de las diversas materias que se mencionan en el listado, que modifica sustancialmente en algún caso lo previsto en su predecesor tanto en la forma como en el contenido, sí conviene efectuar algunas precisiones generales. Por ejemplo, es de destacar la incorporación al elenco de algunas “materias nuevas” tales como la “*promoción de la cultura*”, la “*policía local*” o el “*comercio ambulante*”. Asimismo, se reformula en sentido limitativo el alcance de algunos ámbitos materiales, así ocurre con los servicios sociales o la educación. Finalmente, desaparecen de la lista referencias como el “*turismo*”, la “*defensa de la competencia*”, la “*defensa de usuarios y consumidores*” o la “*participación en la*

gestión de la atención primaria de la salud”.

Por su parte, el artículo 80.2 de la LALGA enumeraba un elenco de materias en las que la legislación sectorial estatal y/o autonómica -dependiendo, a su vez, del reparto de competencias entre los dos niveles territoriales- había de atribuir competencias “propias” a los municipios. Este elenco era prácticamente idéntico al contenido en el artículo 25.2 de la LBRL antes de la reforma, a excepción hecha de la adición de sus dos últimas letras –la o) y la p)- referidas, respectivamente, a “*la ejecución de programas propios destinados a la infancia, juventud, mujer y tercera edad*” y a “*la participación en la formación de activos y desempleados*”, revelando así un propósito claro de otorgarles mayor dimensión social a las competencias de los ayuntamientos¹.

En cualquier caso, las nuevas previsiones no alteran el espíritu del sistema, que sigue articulándose a partir de la atribución de competencias propias a favor de los municipios que han de realizar las leyes sectoriales estatales y autonómicas, so pena de no respetar el contenido esencial mínimo de la autonomía local constitucionalmente garantizado². Esto es, si las leyes sectoriales en estas materias no atribuyesen competencias a los municipios su legitimidad sería cuestionable y, en consecuencia, cabría plantearse la interposición de un recurso en defensa de la autonomía local³.

Se advierte sin dificultad que el elenco contenido en el artículo 25.2 LBRL no lo es de competencias municipales sino de materias en relación con las que las leyes -del Estado o de las comunidades autónomas- deben atribuir competencias específicas a los municipios⁴. De hecho, el artículo 25.3 de la LBRL sigue aclarando que las verdaderas competencias municipales sobre las materias enunciadas se determinarán por la respectiva ley sectorial, estatal o autonómica, según corresponda. En realidad, el artículo 25.2 de la LBRL enumera un listado de ámbitos materiales en los que se entiende que hay un interés municipal y, en consecuencia, las leyes sectoriales estatales

1Cfr. GÓNZÁLEZ MARIÑAS, P.; “Disposicións xerais. O municipio”, *A Lei de Administración Local de Galicia*, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 1998, pág. 28.

2Como expresa la STC 214/89: “*la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas*”.

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

4Cfr. también los artículos 2.1 y 25.3 de la LBRL.

o autonómicas tendrían que atribuir competencias a los municipios⁵. Esto es, se configura una hoja de ruta que ha de tener presente el legislador sectorial, al identificar las competencias municipales⁶. Al concretar tales competencias propias, las leyes estatales y autonómicas deberán garantizar que no se produzca una atribución simultánea de la misma competencia a otra administración pública (*ex* artículo 25.5 vigente de la LBRL).

De otra parte, tampoco cabe entender que respecto de los ámbitos materiales enumerados en el artículo 25.2 de la LBRL las legislaciones sectoriales deban atribuir competencias integrales a la Administración local. La organización multinivel de nuestro país favorece la concurrencia competencial que hace que otras administraciones puedan y deban asumir sobre las mismas materias otras competencias, eso sí, distintas de las que asuman los municipios. Así, aunque el legislador ordinario ha de respetar el derecho de los municipios a intervenir en las materias citadas en el artículo 25.2 en la medida en que se entiende que afectan al círculo de intereses, las atribuciones que reconozca no tendrán que ser homogéneas sino que se modularán en la normativa sectorial a la vista de la naturaleza de cada materia y de la capacidad de gestión que tengan los municipios a los que se reconocen⁷.

Dejando al margen la legislación estatal, en este trabajo es menester indicar que por lo que a la legislación gallega se refiere, numerosas leyes autonómicas reconocen competencias municipales que hasta la fecha se dirían propias. Sin ánimo exhaustivo, se pueden citar, entre otras, la Ley 3/2007, de 9 de abril, de prevención y defensa contra los incendios forestales de Galicia (art. 7); la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia (art. 80); la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (art. 60); la Ley 10/2008, de 3 de noviembre, de residuos de Galicia (art. 5); la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia (art. 5); la Ley 2/2012, de 28 de marzo,

⁵Sólo en una interpretación amplia del artículo 25.2 de la LBRL, que en ocasiones sí ha realizado la jurisprudencia contenciosa –y que estaría en consonancia con la existencia de una cláusula universal atributiva de competencias–, cabe entender que es un precepto atributivo de competencias que los habilita a actuar en los casos en los que una norma sectorial no se lo prohíbe en tanto que dispongan de recursos económicos. *Cfr.* VELASCO CABALLERO, F.; “Duplicidades funcionales de Comunidades Autónomas y entidades locales”; *Anuario de Derecho Municipal 2011*, nº 5, Madrid, 2012, pág. 46.

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

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

gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias (art. 71); la Ley 6/2012, de 19 de junio, de juventud de Galicia (art. 34); la Ley 3/2012, de 2 de abril, del deporte de Galicia (art. 8); o la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia (art. 11), etc.⁸. Alguna ley autonómica aprobada con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma operada por la LRSAL sigue la misma senda que la norma previa materialmente equivalente. Así ocurre en el ámbito del patrimonio cultural gallego, por cuanto el artículo 3.2 de la vigente Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia, puede considerarse coincidente en cuanto a contenido a su predecesor, el artículo 4 de la derogada Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia.

Ahora bien, el legislador estatal, al reformular el nuevo listado de materias sobre el que se atribuirán competencias propias a los municipios, parece que ha querido hacerlo fomentando la interpretación que atribuiría a la lista carácter cerrado (*numerus clausus*). Esta interpretación impediría que las leyes autonómicas atribuyesen a los municipios competencias en materias no mencionadas o redefinidas en la lista, incluso cuando sobre esas materias la competencia autonómica fuese la más amplia. Esto sería especialmente evidente en relación con materias como la salud, la educación o los servicios sociales⁹. Algunos autores, incluso, han enfatizado que lo radicalmente novedoso de este apartado es la aparente pretensión de que la legislación básica no actúe, como hasta ahora, como una legislación de mínimos, un común denominador, sino que marque los máximos de atribución competencial a favor de los municipios, promoviendo una uniformización del régimen local, lo que se ha considerado un exceso¹⁰. Por ello, el primero de los extremos que debe aclararse es si el catálogo que

8Un elenco más amplio de leyes gallegas en las que se reconocen competencias municipales se puede consultar en http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/index.5709.html

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, págs. 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, págs. 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.

enumera el artículo 25.2 de la LBRL es de naturaleza abierta o cerrada.

Distintas razones parecían invitar a entender que el legislador estatal había querido delinear una lista de máximos y que, aunque la referencia al “*en todo caso*” que se incluye en el apartado podría hacer pensar que se contiene una enumeración de mínimos, existían otras razones de peso para considerar que no era esa la intención última latente en el legislador estatal. Los motivos principales que inducían a considerar que desde instancias estatales se había querido dibujar la lista del 25.2 como una lista de máximos eran los siguientes¹¹:

a) Salvo en el apartado segundo, en el que se incluye la referencia al “*en todo caso*”, el resto de los apartados 3, 4 y 5 contienen una dicción restrictiva que parece circunscribir todo a las materias mencionadas en el precepto.

b) Cuando el artículo 36 de la LBRL recoge las competencias provinciales propias, es claro al indicar que lo serán tanto las que se le atribuyen por las leyes del Estado como también las que puedan atribuírseles en la legislación de las comunidades autónomas.

c) Que la LRSAL no buscaba una exégesis abierta del precepto se deduce también de la interpretación *sensu contrario* de su DA 2ª, relativa al *Régimen aplicable a la Comunidad Foral de Navarra*, cuando en su apartado 2º afirma que esta comunidad podrá, en su ámbito competencial, atribuir competencias como propias a los municipios de su territorio, así como del resto de las entidades locales de Navarra, con sujeción en todo caso a los criterios señalados en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL. La no referencia al apartado 2 del artículo 25 en el que se encuentra el núcleo de materias sobre las que se pueden reconocer competencias propias permite entender que esta comunidad puede apartarse de este elenco y *sensu contrario* no las demás. En suma, esta DA sanciona la posibilidad de entender la lista del 25.2 como un listado “*numerus apertus*” para esta comunidad. Si esta fuera la regla general del artículo 25.2, no tendría sentido la referencia de esta excepción.

d) En sede de tramitación parlamentaria se había introducido un párrafo 6 en el artículo 25 que recogía claramente una consideración para entender que la lista del 25.2 era *numerus apertus*. Sin embargo, tal apartado fue finalmente suprimido en el Senado.

e) Respecto de competencias a las que afecta el actual 25.2, como la salud y los

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

servicios sociales, las DT 1ª y 2ª de la LRSAL, respectivamente, imponían la asunción por las comunidades autónomas de las competencias propias que se les hubiera podido atribuir, se entiende, por legislación autonómica. En el caso de la Comunidad gallega, esto afectaría esencialmente a las competencias propias que les atribuyen a los municipios la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia (artículo 80), y la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (artículo 60).

f) Esta interpretación es la mantenida por el Consejo de Estado en sus dictámenes 567/2013, de 26 de junio, y 338/2014, de 22 de mayo¹².

g) La DT 9ª del anteproyecto de la LRSAL acotaba el concepto de competencia “impropia” indicando que las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, que hasta la entrada en vigor de esa ley vinieran ejerciendo los municipios, sólo podrán seguir ejerciéndolas si cumplían con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985. Es decir, todo lo que no fueran competencias delegadas o competencias propias del 25.2 serían competencias “impropias”.

De prevalecer esta interpretación –la lista del artículo 25.2 de la LBRL como una lista cerrada o de máximos- no significaría que los municipios no pudiesen desarrollar competencias en relación con materias no incluidas en la lista del 25.2, pero en tal caso no se entendería que las estuviesen desarrollando como competencias propias. Podrían asumirlas como “*competencias delegadas*”¹³ si se las delega el ente titular sobre la competencia o incluso como “*competencias distintas de las propias y de las ejercidas por delegación*”, amparándose en el artículo 7.4 de la LBRL.

Ahora bien, cierto es que el diseño de una estructura competencial “cerrada” para los municipios contrastaba radicalmente con la configuración “abierta” prevista para la de las provincias. Tanto es así que se percibió como un atentado contra el respeto a la autonomía municipal, lo que movió a algunos gobiernos autonómicos a promover recursos de inconstitucionalidad contra la reforma realizada en este punto por la LRSAL. Y es que la interpretación que parecía derivarse de la forma en que se hizo la reforma por el legislador estatal hubiese sido especialmente espinosa en las

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

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

comunidades autónomas que han “blindado” un cierto margen de competencias municipales propias en sus estatutos de autonomía y que forman parte, por tanto, del “bloque de la constitucionalidad” que debería ser respetado por el legislador básico estatal.

Dos de estos recursos han sido ya resueltos por el TC en sus sentencias 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio. En particular, por lo que hace al aspecto que ahora comentamos, la primera de las sentencias aclara en sus f.j. 10 y 11 que debe excluirse la interpretación de que los municipios sólo pueden tener atribuidas competencias propias en las materias enumeradas en el artículo 25.2 de la LBRL. Considera que si el Estado quisiera apoyarse en el artículo 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. Pero el TC va más allá al indicar que incluso si el Estado lo hubiese manifestado de forma tan tajante “*semejante prohibición, indiscriminada y general, sería manifiestamente invasiva de las competencias de las comunidades autónomas*”. Por ello, el TC considera que, en los ámbitos materiales que no se mencionan en el listado del artículo 25.2 de la LBRL, serán las comunidades autónomas las que puedan decidir si, y hasta qué punto, los municipios deben tener competencias propias, eso sí, sujetándose a las exigencias de los apartados 3, 4 y 5 del artículo 25 de la LBRL, además de a la garantía de autonomía local prevista en la Constitución y, en su caso, en los estatutos de autonomía.

Y para que no quede duda alguna en relación con este tema, el TC realiza otra precisión de calado. Explica que pese a que el tenor literal de los apartados 3 y 4 del artículo 25 de la LBRL podría dar lugar a entender que las exigencias que contienen operan sólo en la atribución de competencias propias reconducibles al listado de materias del apartado 2, tanto la *voluntas legis* como la *voluntas legislatoris* son, claramente, que la atribución de TODAS las competencias propias, también las relativas a otras materias que pudieran establecer las comunidades autónomas y que no estuvieran en el listado, debe ajustarse a las condiciones que aquellos apartados recogen. Esto es, 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.

Por lo que se refiere a la desaparición, en la nueva redacción del artículo 25.2, de algunas materias que se enumeraban en la anterior versión de la norma, el TC señala que no es contraria a la garantía constitucional de la autonomía local. Tales exclusiones significan que, en determinados ámbitos, el legislador básico ha dejado de ampliar el mínimo de autonomía local que garantiza la Constitución y, por tanto, que dentro de ellos la comunidad autónoma o el legislador sectorial estatal pueden atribuir competencias propias municipales, pero sin estar obligados a hacerlo “*en todo caso*”.

Para terminar de explicar el pronunciamiento acerca del artículo 25 que realiza el TC en las dos sentencias mencionadas (SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 111/2016, de 9 de junio), debe señalarse que no encuentra ningún viso inconstitucional en la reforma que en relación con el mismo hizo el legislador estatal a través de la LRSAL¹⁴.

De cualquier modo, lo que sí es cierto es que antes ya de que el TC se pronunciase a través de las sentencias referidas, algunas comunidades autónomas¹⁵,

¹⁴Cfr. en particular, el f.j. 12 de la STC 41/2016, de 3 de marzo.

¹⁵En la Comunidad Autónoma de Andalucía se dictó una propuesta de interpretación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en lo que respecta a la regulación de las competencias municipales, contenidas en la modificación de la Ley reguladora de las bases del régimen local de 16 de abril de 2014. En ella claramente se apuesta por considerar “*competencias propias municipales todas las contenidas en el artículo 92 del Estatuto de autonomía para Andalucía, en el artículo 9 de la Ley de Autonomía Local y en las normas sectoriales con rango de ley en las que se atribuyan competencias a los municipios, así como las atribuidas por la legislación estatal en el ámbito material contenido en el artículo 25.2 de la LRSAL*”. Es así que se entiende que en la medida en que el Estatuto andaluz y la Ley de régimen local andaluz atribuyen competencias a los municipios en gestión de servicios sociales comunitarios y esta atribución entra en conflicto con la supresión de esas competencias por parte de la DT 2ª LRSAL, un criterio aplicativo transitorio sostenible (a la espera del pronunciamiento del Tribunal Constitucional) sería la aplicación de la primera norma considerando que es más acorde con la garantía constitucional de autonomía local recogida en el art. 137 da CE.

destacadamente por lo que ahora importa Galicia, ya habían descartado la interpretación restrictiva del artículo 25.2 y habían actuado en consecuencia. En efecto, algunas comunidades autónomas, entre ellas Galicia, pero también otras como Andalucía, Aragón, Castilla y León o Cataluña, se habían mostrado contrarias a entender que la nueva redacción del artículo 25.2 de la LBRL hubiese de interpretarse como un elenco de máximos. A través de distintos instrumentos buscaron hacer valer su consideración acerca de que el sistema de competencias materiales que se deriva del bloque de la constitucionalidad impide al Estado cerrar la posibilidad de que las comunidades autónomas incrementen la lista de competencias propias que en sus respectivos territorios las leyes sectoriales pueden atribuir a los municipios¹⁶.

Así se hizo en Galicia a través de la antes citada Ley 5/2014, de 27 de mayo. Tal se deduce del razonamiento de su EM cuando alude a que “(...) *serán las leyes sectoriales las que concretarán las competencias locales según el sistema de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, observando las directrices del artículo 2.1 de la Ley de bases*”. Esto es, se buscó poner en valor lo dispuesto en el artículo 2.1 de la LBRL, del que se desprende que la efectividad de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades locales deberá garantizarse por la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas que regule los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias entre estos otros dos niveles territoriales, atribuyéndoles a los municipios 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.

Además, en el artículo 1 de la Ley 5/2014 se describen las líneas básicas de procedimiento que habrá de respetar la tramitación de leyes sectoriales que pretendan atribuir competencias propias a las entidades locales en el marco de las materias de competencia autonómicas.

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.

Se deriva también esta concepción de lo dispuesto en el artículo 2 de la misma Ley gallega 5/2014, sobre delegación de competencias cuando alude a que *“la delegación podrá alcanzar, entre otras, las competencias previstas en el artículo 27 de la Ley 7/1985, siempre que las leyes de la Comunidad Autónoma no hubiesen atribuido su titularidad a los municipios como propias”*. Y también de lo dispuesto en la DA 1ª cuando se indica que *“las competencias atribuidas a las entidades locales por la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la Ley 27/2013 continuarán ejerciéndolas ellas, rigiéndose por la indicada legislación o, en su caso, por el derecho estatal aplicable como supletorio, sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones adicionales cuarta y quinta sobre la asunción por la Comunidad Autónoma de las competencias relativas a la educación, salud y servicios sociales”*¹⁷.

Y es que hay varias leyes sectoriales gallegas que atribuyen competencias propias a los municipios en materias que ahora desaparecen o se matizan en la lista del 25.2. Ya se ha mencionado antes la Ley 8/2008, de 10 de julio, de salud de Galicia (artículo 80) y la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de servicios sociales de Galicia (artículo 60). Pero también otras, por ejemplo, en relación con la competencia ahora desaparecida de la lista del 25.2 sobre *“defensa de usuarios y consumidores”*, seguirían siendo propias las competencias que la Ley 2/2012, de 28 de marzo, gallega de protección general de las personas consumidoras y usuarias reconoce a los municipios en el artículo 71.

Una mención especial ha de hacerse a ciertas competencias, no todas, pero sí algunas relevantes que en relación con la salud y los servicios sociales hasta ahora se consideraban propias y con la reforma pierden esa consideración¹⁸. En la LRSAL su DT 1ª establecía que tras su entrada en vigor, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, las comunidades

¹⁷Por la misma solución se opta también en otras comunidades autónomas, así, en Andalucía, puede verse en el artículo 1 de su Decreto ley 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

¹⁸Un análisis exhaustivo de los cambios que en relación con las competencias a las que nos estamos refiriendo se deriva de la entrada en vigor de la LRSAL lo ofrece ALMEIDA CERREDA, M.; *“La redelimitación de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales (...)” opus cit. págs. 113-165.*

autónomas asumirán de forma progresiva, pero en el plazo máximo de cinco años, la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. Por su parte, su DT 2ª indicaba que con fecha de 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales, las comunidades autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. Y decimos que esas disposiciones “establecían” e “indicaban”, respectivamente, por cuanto ambas han sido declaradas inconstitucionales por la STC 41/2016, de 3 de marzo.

Tales disposiciones no vedaban que los municipios pudiesen prestar servicios en el marco de dichas materias, pero de ellas se derivaba que, en su caso, sólo pudiesen prestarlos transitoriamente o a través de una previa delegación competencial por parte de la comunidad autónoma correspondiente, esto es, no podían prestarlas en el ejercicio de competencias propias. A este respecto, el TC, en el f.j. 13 de la Sentencia 41/2016, considera que a través de estas disposiciones es “*indudable*” que el legislador estatal ha desbordado los márgenes de lo básico; pues ha pretendido imponer claramente la centralización de aquellos servicios y regular también de modo evidente el consiguiente proceso de traslación competencial. Es por ello que el TC las declara inconstitucionales.

Por lo que a Galicia se refiere, las DA 4ª y 5ª de la Ley 5/2014, a cuya lectura nos remitimos, son las que recogían algunas indicaciones para canalizar dicha asunción competencial por la Xunta y dar, así, cumplimiento a lo dispuesto en la LRSAL. Si bien, a la vista de la STC 41/2016, cabe esperar alguna actuación del legislador autonómico al respecto.

Por otra parte, la nueva redacción dada por la LRSAL al artículo 25.3 de la LBRL impone que la atribución a través de leyes sectoriales de competencias propias a los entes municipales venga precedida por una evaluación de la conveniencia de la implantación de servicios locales, evaluación que deberá realizarse de conformidad con los principios de descentralización, equilibrio y sostenibilidad financiera. En línea con ello, la aprobación de las leyes sectoriales que atribuyan competencias a los municipios en estas materias deben ir acompañadas de una memoria económica que refleje el

impacto que la atribución tendrá sobre los recursos financieros de las administraciones públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad que se derivará de tal atribución competencial. Tales leyes deben, de una parte, prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales y, de otra, realizar la atribución de forma tal que se impida la existencia de duplicidades administrativas. Para ello, la atribución competencial se hará precisando con la máxima nitidez posible la separación entre las funciones (servicios o actividades) que asumen los municipios en relación con esa materia, de las que, en su caso, puedan tener atribuidas los niveles estatal y/o autonómico, labor que en muchas ocasiones, ciertamente, no resulta fácil. En todo caso, debe establecerse con claridad –al menos la máxima posible- qué funciones asume cada nivel territorial en orden a evitar las contraproducentes duplicidades y a garantizar, además, una coordinación efectiva en la atención de las competencias entre los mismos. A este último respecto no debe perderse de vista que el artículo 8.2 de la Lralga alude a que *“las competencias propias de municipios, provincias y demás entidades territoriales sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercerán en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación, en su programación y ejecución, con las demás administraciones públicas en los términos establecidos por las leyes”*.

Es el artículo 1 de la Ley gallega 5/2014 el que aborda estas cuestiones al tratar de las *“competencias propias de los municipios atribuidas por la legislación autonómica”*, exigiendo que las leyes autonómicas de atribución de competencias municipales deben: a) evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; b) atender al principio de máxima proximidad de la gestión a la ciudadanía, legitimando la actividad pública local cuando el ámbito municipal sea el más adecuado para la prestación de acuerdo con la Carta europea de autonomía local; c) acompañar a los anteproyectos de tales leyes de una memoria económica elaborada por la consellería competente por razón de la materia en la que se refleje el impacto de la nueva atribución de competencias 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; d) prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las entidades locales sin que ello

pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las administraciones públicas; e) determinar la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una duplicidad competencial por la atribución simultánea de la misma competencia a la Administración de la Comunidad Autónoma.

Para dar cumplimiento a los aspectos citados en los puntos anteriores se impone que dichos anteproyectos se acompañen de informes de la consellería competente en materia de hacienda y de la consellería competente en materia de Administración local, en los cuales se analice el cumplimiento de los criterios antes reseñados.

Lo que se busca, en definitiva, es asegurar el cumplimiento de todas las exigencias derivadas de la Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, entre las que destaca la garantía de una financiación adecuada de la competencia de que se trate, de manera que su ejercicio en ningún caso suponga un mayor gasto de las administraciones públicas implicadas (artículo 25.4 de la LBRL).

V. CONCLUSIONES

En lo tocante al régimen de las competencias municipales propias, la reforma llevada a cabo por la RSAL ha supuesto en la práctica dos consecuencias directas:

a) De una parte, ha terminado con la discusión acerca del reconocimiento de una supuesta cláusula universal atributiva de competencias a favor de los municipios, debiendo descartarse su existencia en nuestro derecho.

b) De otra, aunque se atisba la inicial intención del legislador estatal de reducir el ámbito material de este tipo de competencias, su margen de decisión al respecto es limitado, pues no puede desconocer y cercenar el que corresponde a las comunidades autónomas al respecto. Es así que ha de interpretarse – y así lo ha indicado el TC- que el artículo 25.2 de la LBRL contiene un listado mínimo de competencias municipales propias, que puede verse incrementado, no ya por la vía de la delegación competencial que puedan efectuar a favor de los municipios las comunidades autónomas –que también–, sino a través de la aprobación de leyes sectoriales tanto del Estado como de las comunidades autónomas que lo 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, págs. 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, págs. 59-96

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

LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local

LRSAL: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local.

Lalga: Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración local de Galicia.
