

Consecuencias de la ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local para el desarrollo de los derechos sociales

Resumen:

Tras 35 años ininterrumpidos de profundización de la autonomía local en el marco de la Constitución de 1978 y la Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985, la reforma de 2013 ha supuesto una drástica reducción para la autonomía local. En aras de la estabilidad presupuestaria, la sostenibilidad financiera y la eficiencia en el uso de recursos públicos locales se ha realizado una limitación en la capacidad de los entes locales para desarrollar las conocidas como competencias impropias, estrechamente relacionadas con políticas públicas en materia de derechos sociales. ¿Qué efecto ha tenido la reforma de la administración local de 2013 para el bienestar de la ciudadanía en nuestro contexto de restricción de la intervención pública?

Palabras clave:

Administración local, Principio de autonomía local, Derechos sociales, marco competencial, estabilidad presupuestaria

María Antonia Arias Martínez
Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidade de Vigo
tona.arias@uvigo.es

Ángel Aday Jiménez Alemán
Profesor Ayudante de Derecho Constitucional
Universidade de Vigo
adayjimenez@uvigo.es

1. Introducción

La Constitución de 1978 vino a inaugurar un periodo de reconocimiento de la capacidad de autogobierno para las corporaciones locales. Hasta 1978 la historia de la Administración local española era la de un sistema fuertemente centralizado. El reconocimiento constitucional de la autonomía local y su configuración como garantía institucional por el Tribunal Constitucional guió al legislador en la dirección de la descentralización a partir de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local. Cuando esta norma se acercaba a los treinta años de vigencia, ha sufrido una modificación que ha roto la tendencia de las múltiples reformas realizadas anteriormente.

La controvertida Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (LERSAL), con el propósito explícito de adaptar la norma básica en materia de Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, ha venido a, entre otras medidas, clarificar las competencias municipales, con especial incidencia en las materias referidas a la asistencia social. No podemos olvidar el contexto en el que se ha adoptado esta disposición normativa, el de un fuerte aumento de la demanda de servicios sociales en el presente escenario de crisis económica actual en el que se ha visto sumido el Estado. La consecuencia lógica ha sido una exigencia mayor en los niveles de prestación otorgados por las Administraciones públicas en general, y a la municipal en particular, en cuanto que primera destinataria de las demandas ciudadanas, en el ámbito de la asistencia social en comparación con los periodos de crecimiento económico. El número de personas atendidas por los servicios sociales prácticamente se duplicó entre 2003 y 2011 (Aguilar Hendrickson, Manuel, 2014), y buena parte de esta atención ha tenido su origen en las solicitudes de ayuda económica para cubrir necesidades básicas, a medida que se fueron agotando los mecanismos de protección por desempleo contributivos.

No cabe ninguna duda acerca de la posición del municipio como la entidad pública territorial más cercana a los ciudadanos. Es la más próxima a sus necesidades y la primera que recibe sus demandas, y como prueba de ello la demanda vecinal de servicios sociales a los respectivos ayuntamientos ha aumentado con ocasión de la crisis económico-financiera. Sin embargo, la reacción del legislador ha sido cercenar la posibilidad de reacción ante esta realidad por parte de las Administraciones locales, y con ello la posibilidad de desarrollo de políticas públicas en materia de derechos sociales.

2. La prestación de servicios sociales en el marco competencial de la Constitución de 1978

Como bien sabemos, la Constitución de 1978 (en adelante, CE) diferenció entre la «seguridad social» que quedó dentro del ámbito competencial estatal (arts. 149.1.16 y 149.1.17 CE) y la «asistencia social». Esta materia, de

acuerdo al artículo 148.1.20 CE, sí que puede ser asumida por los Estatutos de Autonomía como competencia exclusiva autonómica. Todas las Comunidades Autónomas han asumido la asistencia social como competencia exclusiva y todas ellas crearon sus propios sistemas de servicios sociales. En cuanto a las Administraciones Públicas a nivel local, algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía, también llamados de segunda generación, atribuyeron expresamente competencia en materia de servicios sociales a los municipios, por ejemplo los Estatutos de Autonomía andaluz y catalán.

La doctrina constitucional se ha decantado hacia la autonomía local, en el sentido que «un eventual conflicto normativo se ha de resolver conforme al principio de autonomía (art. 137 CE), esto es, mediante la aplicación preferente de la norma (estatutaria o estatal) que incluya un estándar más elevado de autonomía local» (Almeida Cerreceda, Marcos, 2011). Lo que ha buscado el supremo intérprete de la Constitución es que la legislación básica de régimen local y las disposiciones estatutarias que contengan un catálogo de competencias locales pueden convivir en la medida que estas mantengan o, en su caso, añadan un plus a la autonomía local garantizada por aquella, favoreciendo la autonomía local desde el punto de vista competencial. Con motivo del artículo 84 del Estatuto catalán, el Tribunal Constitucional afirmó en su sentencia 31/2010, de 28 de junio que «corresponde al legislador estatal fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales” de los entes locales constitucionalmente necesarios. En otras palabras, *el elenco competencial que el precepto estatutario dispone que tiene que corresponder a los gobiernos locales en modo alguno sustituye ni desplaza, sino que, en su caso, se superpone, a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 CE*. La falta de una expresa mención en el precepto estatutario a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE ni vicia a dicho precepto de inconstitucionalidad, ni puede impedir de ninguna manera el ejercicio de esa competencia estatal (fundamentos jurídicos 59 y 64)» (FJ 37).

De esta forma, los contenidos normativos básicos en materia de régimen local que hagan referencia a los servicios sociales habrán de entenderse como mínimos que, en todo caso, han de ser respetados tanto por el legislador estatuyente como por el legislador sectorial, sin que esto suponga un obstáculo para que los Estatutos de Autonomía reconozcan determinadas competencias propias a los municipios.

Más allá del reconocimiento de la autonomía local en el artículo 140¹, La Constitución no fija las competencias de los entes locales pues, esta labor queda en manos de los legisladores estatal y autonómico, quienes para garantizar el adecuado respeto del principio de autonomía local han de atribuir potestades a los mismos en aquellos campos en los que exista un interés local. Por lo que se refiere a la asistencia social es incuestionable que en dicho ámbito sectorial existe un interés local en su prestación. Es la Administración municipal la primera que trata de superar las dificultades generadas para el

¹ Artículo que, por otra parte, no recoge que debe entenderse por autonomía local, sino que

ciudadano en ámbitos como el empleo, vivienda, dependencia, inmigración, etc. Como señala ALMEIDA CERREDA, son los ayuntamientos los primeros receptores de las demandas de atención social y los primeros que, en aras a un armónico desarrollo de la vida de las comunidades locales, se ven obligados a dar respuesta a las mismas: «actualmente, en muchas ocasiones, lleva a cabo, con cargo a sus propios presupuestos, actividades sociales que, en principio, de acuerdo con el vigente marco normativo, son de competencia de otras Administraciones» (op. Cit.).

Incluso, sin contar con la financiación adecuada, se realizan en el ámbito municipal actividades de asistencia social cuyo ejercicio, desde el punto de vista del reparto competencial, le correspondería a otra Administración pública. Se trata de las incorrectamente denominadas competencias impropias. Con el concepto de competencia impropia se trata de aludir a la inmensa labor municipal que en determinados ámbitos de actuación, y más concretamente en el sector social, realizan los ayuntamientos con una financiación deficiente y sin el reconocimiento legal pertinente. No obstante, como señala L. TOLÍVAR ALAS (20, «referirse a las competencias locales en materia de servicios sociales como *impropias* no puede ser más inadecuado. Más propias es imposible, tanto desde el punto de vista histórico, como desde la percepción de la entidad local “en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”, según la reiterada doctrina constitucional. Lo que es impropio es el papel secundario, casi vergonzante, que a veces les otorgan a los municipios las leyes, estatales o autonómicas del sector para eludir la financiación correspondiente, sabiendo que, a la postre, con algunas subvenciones y mucho recurso propio, los entes locales van a participar activamente, incluso imaginando políticas propias, competitivas en lo avanzado de la cobertura, ante la avalancha de solicitudes de diversa naturaleza y la creciente constatación, de oficio, de necesidades. Lo impropio, pues, sería, por inconstitucional, prescindir de los municipios o conferirles una participación meramente simbólica en el entramado del sistema o, inversamente, enjaretarles expresa o implícitamente funciones sin la pertinente financiación, en claro incumplimiento del artículo 142 de la Constitución».

El legislador básico estatal de 1985 incluyó, dentro del conjunto de competencias propias que había de atribuirse a los municipios por los legisladores estatal y autonómico, la materia de prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social [art. 25.2.k)]. Así pues, conforme a la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985 (LBRL), los ayuntamientos deberían tener atribuciones en materia de servicios sociales, quedando en manos de la normativa sectorial estatal y autonómica delimitar el alcance concreto de la misma.

Por su parte, el legislador autonómico de régimen local suele recoger un catálogo de materias de competencia municipal muy similar al contenido en la LBRL. Cabe apuntar, en relación con la legislación autonómica, que algunas Comunidades Autónomas han incrementado, bien a través de las leyes autonómicas de régimen local o bien mediante disposiciones contenidas en la normativa sobre servicios sociales, el alcance de los servicios sociales mínimos obligatorios previsto en la legislación básica estatal.

Por lo que se refiere al legislador sectorial estatal, este también reconoce a los municipios competencias en materia de servicios sociales.² Por otra parte, con anterioridad a su modificación por la LERSAL, la LBRL disponía en su artículo 26.1.c) que los servicios sociales son de prestación obligatoria en los municipios que cuenten con una población superior a 20.000 habitantes. Asimismo, preveía en su artículo 28 que los municipios pudiesen realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones públicas, y en particular las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Este precepto permitía a los municipios actuar en ámbitos que son de la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas, siempre que ello no supusiese un menoscabo o constituyese un obstáculo para la realización de las actividades o prestación de servicios que correspondiesen a aquellas. Esto quiere decir que la norma alude a una complementariedad respecto de la legislación sectorial reguladora de las competencias propias de las otras Administraciones públicas sobre las materias que en el mismo se citan. Concretamente, se permitía a los ayuntamientos ir más allá en prestaciones sociales respecto de las que en cada momento dispongan el Estado o las Comunidades Autónomas.

3. La prestación de servicios sociales por las Administraciones públicas locales tras la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

La Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, fue aprobada finalmente, después de una larga y tortuosa andadura, el 27 de diciembre de 2013. En su preámbulo, el legislador comienza haciendo referencia al reformado artículo 135 de la CE, así como a la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dictada en desarrollo de aquel precepto constitucional. El legislador sostiene que estas reformas exigen «nuevas adaptaciones de la normativa básica en materia de Administración Local para la adecuada aplicación de los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera o eficiencia en el uso de los recursos públicos locales». Con este propósito, se plantea la modificación de algunas de las disposiciones contenidas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local. Entre los objetivos que persigue esta reforma se encuentran clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones y hacer efectivo el principio «una Administración una competencia». Con ello, el legislador pretende «evitar los problemas de solapamientos competenciales

² Un ejemplo lo podemos encontrar en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia. Según su artículo 12 las entidades locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye. Asimismo, prevé que dichas entidades locales puedan «participar en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga».

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

De acuerdo con el artículo 26.1 de la LBRL, los ayuntamientos son competentes para prestar una serie de servicios que el precepto determina en función del número de habitantes o población municipal. El legislador de 1985 establecía que la «prestación de servicios sociales» es obligatoria para los municipios de más de 20.000 habitantes. Con la LERSAL, esta obligación genérica se convierte en la más específica, concreta y limitada de «evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social». Como afirma VELASCO CABALLERO (2012), ahora la intervención municipal obligatoria ya no es propiamente prestacional, sino de simple identificación de las situaciones de necesidad asistencial.

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

De acuerdo a la opinión doctrinal más compartida, el artículo 25 de la LBRL en su apartado primero contiene una competencia general municipal sin más límite que las competencias atribuidas a la legislación estatal y a la autonómica. Tras la redacción conferida a dicho apartado por la LERSAL se comprueba que ya en su literalidad se han introducido relevantes matizaciones:

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

Así, se eliminan los términos «*toda clase de* (actividades)» y «*cuantos* (servicios públicos)», lo cual es ya una clara muestra de los tintes limitadores de la reforma respecto a la asunción competencial por parte de los entes locales. Por otro lado, la inclusión del requisito «*en los términos previstos en*

este artículo» permite poner en cuestión si, tras la aprobación de esta norma, el precepto continúa encerrando una cláusula general de competencia municipal.

Si realizamos una interpretación finalista de la norma, en la que se han de tener en cuenta tanto los objetivos que persigue el legislador manifestados en el preámbulo de la LERSAL como el tenor literal del precepto transcrito, permite observar que tras la nueva redacción del precepto los municipios podrán promover las actividades y prestar los servicios que contribuyan a satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal ejerciendo, en los términos que determine el legislador sectorial autonómico o estatal, competencias en las materias relacionadas en el apartado segundo del mencionado artículo, competencias que deberán ser atribuidas por una ley que evalúe «la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» (art. 25.3) y que, asimismo, garantice «que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública».

En consecuencia, de la literalidad de la norma se deduce que la competencia general se convierte ahora en un simple pórtico de las competencias que a continuación se relacionan en el apartado segundo del artículo 25, con el consiguiente efecto reductor de la autonomía local.

En segundo término, con esa intención reductora de las competencias locales se suprime el artículo 28 de la Ley de Bases al considerar el legislador del 2013 que las actividades complementarias aquí previstas pueden generar duplicidades administrativas. La Ley condiciona su ejercicio al cumplimiento de dos requisitos: i) no poner en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con las determinaciones de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y ii) no incurrir en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública. Su efectividad deberá demostrarse a través de los correlativos informes de carácter necesario y vinculante: i) de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y ii) de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En consecuencia, los municipios podrán ejercer competencias sobre cualquier materia que no tenga la condición de propia o delegada, siempre que se cumplan los requisitos citados.

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

Por lo que se refiere a las normas autonómicas de Administración local que contienen cláusulas similares a la establecida en el derogado artículo 28, estas

mantienen su vigencia y aseguran esa competencia municipal «complementaria» en la medida en que dichas cláusulas autonómicas redundan en beneficio de la autonomía local. Ahora bien, estas previsiones autonómicas permitirán a los municipios el desempeño de actividades complementarias pero ejercidas, en todo caso, en el marco de las limitaciones establecidas en la legislación básica estatal, de modo que no será posible dicha asignación competencial, bajo el paraguas de estas cláusulas, si la misma da lugar a duplicidades funcionales e implica algún desequilibrio financiero.

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

Según el precepto, «el Municipio ejercerá en todo caso *como* competencias *propias*, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...)». Vemos como se manifiesta expresamente el carácter de «propias», que deberá corresponder a las competencias que el municipio ejerza en el marco del catálogo de materias incluido en el apartado segundo del mencionado artículo 25.

La LERSAL mantiene en su artículo 7.1 dos tipos de categorías competenciales municipales: las propias y las delegadas. Se ha eliminado del texto legal el concepto «competencias impropias» previsto en el Anteproyecto. En su lugar se prevé que las entidades locales podrán ejercer competencias «distintas de las propias y de las atribuidas por delegación».

En cuanto a las competencias propias, estas sólo podrán ser determinadas por ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad. Sin embargo, las atribuidas por delegación se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LBRL.

En relación con estas dos categorías competenciales cabe recordar que la Carta Europea de la Autonomía Local, en el apartado primero de su artículo tercero, señala que por «autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes». Por lo tanto, los entes locales tendrán su propio ámbito competencial y el núcleo competencial reclamado por la garantía institucional tendrá que ser necesariamente traducido en el tipo de competencias que la LBRL califica como propias, como sostiene el Tribunal Constitucional en su sentencia 103/2013, de 25 de abril, «la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes» (FJ 6).

Apenas observamos el catálogo de materias relacionadas en el apartado

segundo del artículo 25 de la LBRL es fácil concluir cómo tras su modificación por la LERSAL se produce no sólo una reducción, sino también una concreción de las competencias propias que el legislador sectorial debe atribuir a los entes municipales. Nos sirve como ejemplo de precisión el texto de la letra e) de dicho precepto, que se refiere en los siguientes términos a la materia «Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social». Como es sabido, con anterioridad a la reforma se preveía en la letra k) del artículo 25.2 que una de las materias en las que el municipio debía ejercer competencias era «Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social».

Frente a la doctrina del Tribunal Constitucional resulta difícilmente asumible especificar con semejante grado de detalle las competencias municipales propias en ámbitos competenciales de exclusiva titularidad autonómica:

«(...) Se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia».³

Podríamos concluir que el legislador del 2013 se ha excedido de su papel básico y ha invadido las competencias autonómicas en materia de asistencia social, ya que debe ser el legislador autonómico el que determine dentro de la materia de su exclusiva titularidad qué competencias les corresponden dentro de la «asistencia social» a los entes municipales.

Otra cuestión que suscita la reforma de esta disposición es si a partir de este momento los legisladores estatal y autonómico podrán atribuir a los entes municipales competencias propias en materias que excedan los específicos términos de este precepto. Ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto el Consejo de Estado en el Dictamen emitido el 26 de junio de 2013 en relación con el Anteproyecto de la LERSAL. A juicio del Consejo de Estado, el artículo 25:

«Es, sin duda, un precepto que, por regular uno de los aspectos configuradores de la autonomía local como es el relativo a las competencias propias de los municipios, entronca directamente con la competencia del Estado para definir ex artículos 137 y 149.1.18 de la Constitución el contenido concreto de la garantía institucional. Y es, por lo demás una norma básica que, como tal, vincula a las CCAA y delimita el ámbito a partir del cual estas pueden establecer, en ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto de la materia de que se trate. (...). Si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que pretende operar el anteproyecto sometido a consulta, serán las Comunidades Autónomas las que, en su caso, deban ajustar su esquema competencial de atribución de

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

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

El Consejo de Estado concluye que la función del artículo 25.2 es:

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

Según el Consejo de Estado, al legislador estatal no le corresponde asegurar el mínimo de autonomía local que en todo caso debe ser respetado por el legislador sectorial y que, en su caso, puede ampliar, sino que, por el contrario, las bases estatales fijan máximos que las Comunidades Autónomas no pueden superar, definiendo de ese modo positivamente las competencias municipales. Por lo tanto, las Comunidades Autónomas no podrán elevar el techo de la autonomía municipal.

Sin embargo, parte el Consejo de Estado de una premisa errónea ya que el artículo 25.2 LBRL es una norma de garantía de la autonomía local, no una norma de atribución competencial. En este sentido, el propio Tribunal Constitucional señala que si bien la LBRL puede contener reglas sobre la forma de asignación de competencias locales, corresponde a las Comunidades Autónomas, en materias de su exclusiva titularidad, la determinación de las competencias municipales:

«Delimitada así la existencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las Entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida —y no podía ser de otra manera— a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas» (STC 214/1989, FJ 4).

En consecuencia, la LBRL no enuncia las competencias municipales, sino las materias de interés local en las que necesariamente las leyes sectoriales estatales y autonómicas deben atribuir a los municipios su propio ámbito competencial. Por ello, como señala VELASCO CABALLERO (2014), tras la modificación por la LERSAL del artículo 25.2 de la LBRL, «el Estado habrá reducido la garantía legal de la autonomía local, pues ya no impondrá a las leyes autonómicas (las de régimen local y las de desarrollo) la necesidad de

que atribuyan competencias suficientes a los municipios».

Esta reducción de la garantía legal de la autonomía local es realizada por el legislador del 2013 bajo el pretexto de ajustar ingresos y gastos. Sin embargo, el sistema de atribución competencial municipal diseñado por el bloque de la constitucionalidad no impide a las Comunidades Autónomas atribuir a los municipios competencias al margen de la lista de materias en las que «en todo caso» deberán tener algún tipo de intervención conforme al artículo 25.2. Podemos concluir que los municipios tras la entrada en vigor de la LERSAL continuarán ejerciendo las competencias atribuidas por la legislación sectorial independientemente de que se refieran o no a las materias incluidas en el catálogo del artículo 25.2. En este sentido, la disposición transitoria segunda de la LBRL dispone que: «Hasta tanto la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas que se dicte de conformidad con lo establecido en los artículos (...) 25 apartado 2; (...) de esta Ley, no disponga otra cosa, los municipios, (...) conservarán las competencias que les atribuye la legislación sectorial vigente en la fecha de entrada en vigor de esta Ley».

Ahora bien, cuando se trate de competencias propias de nueva atribución, esto es, aquellas que no eran ejercidas por los municipios en el momento de la entrada en vigor de la LERSAL, la ley de asignación deberá «evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera» (art. 25.3). No se hace referencia, en coherencia con el carácter limitador que el nuevo texto impone a las competencias locales, al principio de «máxima proximidad de la gestión administrativa» a los ciudadanos y, en su lugar, se exige el respeto a los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera. Esto quiere decir que las competencias serán ejercidas no por el nivel administrativo más próximo a los ciudadanos que demandan la realización de la actividad o la prestación del servicio, sino por aquel nivel que sea más eficiente. Es cuestionable que se pueda soslayar un principio incorporado junto con el principio de subsidiariedad a nuestro ordenamiento jurídico e invocado, si bien de forma limitada («proximidad»), por el artículo 2.º de la LBRL como principio informador de la atribución competencial local. Asimismo, será difícil obviar «la propia naturaleza del mundo local, donde muchas veces es más importante —y no necesariamente insostenible— la proximidad, cercanía y rapidez en las respuestas (en la gestión administrativa) que un análisis heterónomo de beneficios y costes» (Mellado Ruiz, Luis, 2014).

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

«acompañada de una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad. La Ley debe prever la dotación de los recursos necesarios para asegurar la suficiencia financiera de las Entidades Locales sin que ello pueda conllevar, en ningún caso, un mayor gasto de las

Administraciones Públicas».

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

Finalmente, el apartado quinto y último del artículo 25 dispone, con la finalidad de evitar las duplicidades administrativas, que la «Ley determinará la competencia municipal propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública». De acuerdo con este precepto, la ley sectorial deberá establecer en cada materia que regule las precisas competencias que corresponde ejercer en dicho sector de actividad a los entes locales y asegurarse que en ningún caso sean coincidentes con las correspondientes competencias autonómicas o estatales en la materia de que se trate.

Es cierto que no está exenta de dificultad, teniendo en cuenta la complejidad de nuestro sistema de distribución competencial, la separación nítida y precisa, en un determinado ámbito material, de las competencias locales y autonómicas. Sin embargo, la efectividad de la garantía constitucional de la autonomía local exige que los entes locales dispongan de un cuadro competencial claro acompañado de la financiación necesaria para poder ejercerlo. Por otro lado, si bien las duplicidades no son aceptables para el legislador de 2013, entendemos que, en cambio, sí es admisible el ejercicio de competencias repartido entre varias Administraciones públicas sobre un concreto sector de actividad como la asistencia social. Así pues, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 25.5, el legislador sectorial podrá apostar por la des- centralización, acompañada, por supuesto, de la consiguiente financiación, en aquellos ámbitos en los que la actuación municipal sea más adecuada para atender las necesidades ciudadanas, siendo esto, en definitiva, lo que ocurre en el ámbito de los servicios sociales.

Por ello, si en este ámbito se han producido duplicidades no ha sido debido a la falta de delimitación competencial, sino a otros factores, entre los que cabe destacar la capacidad de gasto y las preferencias políticas de los entes municipales.

Junto a las competencias propias, los entes municipales podrán ejercer, tal como establece el artículo 7 en su apartado primero, competencias delegadas, en el ejercicio de sus competencias, por el Estado y por las Comunidades

Autónomas. Los términos de la delegación son los establecidos en el artículo 27 de la LBRL, que, tras la redacción otorgada al mismo por la LERSAL, además de requerir que aquella vaya acompañada de la correspondiente financiación, exige que mejore la eficiencia de la gestión pública, contribuya a eliminar duplicidades administrativas y sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Además, el ajuste de la delegación a estos principios deberá acreditarse en una memoria económica que acompañará a la delegación y en la que se habrá de valorar «el impacto en el gasto de las Administraciones públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas».

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

La «prestación de los servicios sociales», prevista hasta ahora como uno de los ámbitos materiales en los que el municipio ejercería competencias propias, pasa, con la aprobación de la LERSAL, a ser contemplada en el apartado c) del artículo 27.3 como una competencia municipal ejercida por delegación. Esto es, una competencia que los ayuntamientos podrán desempeñar si la Administración titular de la misma delega su ejercicio en aquellos. Ello es debido a que la LERSAL dispone, en el apartado primero de su disposición transitoria segunda, que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y inserción social, que se preveían como propias del municipio. Tras este traslado competencial de dudosa constitucionalidad se prevé, en el apartado cuarto de la mencionada disposición transitoria, que los municipios podrán ejercer de nuevo las competencias relativas a la prestación de servicios sociales que se preveían como propias, si las Comunidades Autónomas proceden a su delegación. Esta regulación parece impedir al municipio recuperar la competencia como propia.

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

Incluso, de acuerdo con lo previsto en el apartado quinto de dicha disposición transitoria, si el 31 de diciembre de 2015 las Comunidades Autónomas que no hubiesen asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los municipios, diputaciones provinciales o entidades equivalentes, entidades locales o, en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio *con cargo a la Comunidad*

Autónoma. Así pues, los servicios sociales continuarían siendo gestionados por los municipios sin una previa delegación formal, mientras que la titularidad de la competencia la retendrá la Comunidad Autónoma, a la que asimismo le compete su financiación.

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

Como ha afirmado Boix Palop (2015) “este modelo puede tener ciertas ventajas (de lucha contra la corrupción, o más bien, contra la microcorrupción; de obtención de ciertas economías de escala; de estandarización) para la lógica racionalizadora de la ley no debería perder de vista también sus costes (de cohesión social y territorial, de pérdida de autonomía de los autónomos y seguridad de los trabajadores, etc.).

4. Conclusión

Bajo el pretexto de racionalización competencial (una administración, una competencia) y de estabilidad presupuestaria, las reformas que experimenta la LBRL tras la aprobación de la LERSAL merman la autonomía local en su vertiente competencial.

Esta reducción del marco competencial municipal se concreta en distintas actividades y servicios, pero esencialmente se focaliza en el ámbito de la asistencia social. Se suprime la amplia referencia a «los servicios sociales» como sector propio de la actuación municipal y se obvia la regla de la máxima proximidad como principio inspirador de la distribución competencial. Además se transfieren a las Comunidades Autónomas las competencias en materia de servicios sociales que previamente a través de su legislación sectorial que ellas mismas habían atribuido a los municipios.

Llegados a este punto, cabe preguntarse si esta minoración o restricción de competencias propias efectuada por la LERSAL supone una vulneración de la garantía institucional de la autonomía local. Siendo conscientes de que la decisión acerca de cuál ha de ser el abanico de competencias municipales es de naturaleza estrictamente política, consideramos que el legislador debería haber tenido en cuenta en esta reordenación competencial las previsiones actuales de la legislación sectorial en relación con la prestación de servicios sociales, así como las actividades que en la actualidad vienen desempeñando en dicho ámbito los entes municipales. Partiendo de estas premisas, parece que lo óptimo hubiese sido llevar a cabo una distinción entre servicios sociales básicos o comunitarios y los especializados, reconociendo aquellos como servicios de prestación obligatoria en atención a las demandas ciudadanas y al principio de proximidad, mientras que los servicios sociales especializados podrían preverse como delegables.

A nuestro juicio, lo más acertado, con el fin de racionalizar la Administración municipal y ajustarla a las tareas reales que en la actualidad vienen realizando todos los municipios en materia de asistencia social, tal y como, por otra parte, se les encomienda en las distintas leyes autonómicas de servicios sociales, sería la atribución legal y la consiguiente dotación presupuestaria a todos los municipios, cualquiera que sea su población, de los servicios sociales primarios o comunitarios, y no sólo la evaluación e información de situaciones de necesidad social existentes. Sin lugar a dudas, «esta clase de servicios se demandan y deben ser prestados en el ámbito municipal y constituyen una de las señas de identidad de lo municipal», tal como lo confirma la crisis económico-financiera actual.

5. Bibliografía

Aguilar Hendrickson, Manuel, 2014, Apuntes para un replanteamiento de los servicios sociales en España, en VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España, Fundación FOESA.

Almeida Cerrada, Manuel, 2011, «Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales», en *Tratado de Derecho Municipal*, 3.a ed., dir. S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, Iustel, pág. 2722.

Boix Palop, Andrés, , 2015, «Apuntes sobre algunas consecuencias sociales de la reforma local de 2013», Papeles de relaciones ecosociales y cambio global, nº 159, pp. 37 a 51.

Mellado Ruiz, Luis, 2014, «Consecuencias derivadas de la supresión del principio de mayor proximidad», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, núm. 5.

Tolívar Alas, Leopoldo, «Servicios sociales y competencias locales impropias», en <http://administracionpublica.com/servicios-sociales-y-competencias-locales-%E2%80%9Cimpropias%E2%80%9D/>.

Velado Caballero, Fernando, 2011, «Régimen local y estatutos de autonomía tras la STC 31/2010 sobre el Estatuto catalán», en *Reforma estatutaria y régimen local*, coords. L. COSCULLUELA MONTANER y E. CARBONELL PORRAS, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, pág. 97.

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

Velado Caballero, Fernando, 2014, «Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local», en *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, coord. J. A. SANTAMARÍA PASTOR, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, págs. 91-92.