

# EL IMPACTO DE LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN, SALUD, SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES

**Marcos Almeida Cerrada**

Profesor contratado doctor en la Facultad de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: 1. Introducción. – 2. La redelimitación y limitación competencial proyectada por la LRSAL. – 2.1. La reforma del artículo 25.2 de la LBRL. – 2.1.1. La repercusión en el sector de la educación. – 2.1.2. La repercusión en los sectores de la salud y la sanidad. – 2.1.3. La repercusión en el sector de los servicios sociales. – 2.2. La modificación del apartado 3º y la introducción de los párrafos 4º y 5º en el artículo 25 de la LBRL. – 2.3. Las disposiciones de la LRSAL con vocación de producir traslados competenciales. – 2.3.1. El mandato de asunción de competencias, en materia de educación, contenido en la disposición adicional decimoquinta. – 2.3.2. Los mandatos de asunción de competencias, en materia de sanidad y salud, contenidos en las disposiciones transitorias primera y tercera. – 2.3.3. El mandato de asunción de competencias, en materia de servicios sociales, contenido en la disposición transitoria segunda. – 3. La legitimidad constitucional y el alcance jurídico de las transformaciones del sistema competencial perseguidas por la LRSAL. – 3.1. Las bases constitucionales de la reforma del régimen local: el marco de actuación del legislador básico estatal. – 3.2. Análisis de la constitucionalidad y efectos del nuevo tenor literal del artículo 25 de la LBRL y de las disposiciones de la LRSAL dirigidas a

traspasar funciones. – 3.2.1. Legitimidad y consecuencias de la variación del artículo 25.2 de la LBRL. – 3.2.2. Legitimidad y consecuencias del cambio del apartado 3º y de la incorporación de los párrafos 4º y 5º al artículo 25 de la LBRL. – 3.2.3. Legitimidad y consecuencias de la promulgación de las disposiciones de la LRSAL que pretenden transferir competencias. – 3.2.3.1. La constitucionalidad, el alcance y la efectividad de la transferencia de competencias, en materia de educación, operada a través de la disposición adicional decimoquinta. – 3.2.3.2. La constitucionalidad, el alcance y la efectividad de la transferencia de competencias, en materia de sanidad y salud, efectuada a través de las disposiciones transitorias primera y tercera. – 3.2.3.3. La constitucionalidad, el alcance y la efectividad de la transferencia de competencias, en materia de servicios sociales, realizada a través de la disposición transitoria segunda. – 4. Breve prospectiva: la determinación del alcance fáctico de las modificaciones pretendidas por la LRSAL, a través de la revisión de la normativa autonómica de desarrollo de la misma. – *Resumen – Resum – Abstract.*

---

## 1. Introducción

De acuerdo con su preámbulo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, LRSAL) tiene como uno de sus objetivos esenciales “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’”. En esta línea, en dicho texto se precisa, además, que “el Estado ejerce su competencia de reforma de la Administración local para tratar de definir con precisión las competencias que deben ser desarrolladas por la Administración local, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas”. El fin último que se persigue, según el citado preámbulo, con esta redelimitación funcional es lograr la sostenibilidad financiera de la Administración local, para dar cumplimiento con ello a los compromisos de estabilidad contraídos con Europa. En opinión del Ejecutivo estatal –impulsor de esta norma–, esta intervención resultaba apremiante, ya que la consecución de tal propósito peligraba, debido a las disfuncionalidades que ocasionaba el sistema de asignación de quehaceres públicos a los entes locales, que se contenía en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL) –esencialmente, se argüía la proliferación de las citadas duplicidades competenciales, las cuales, al menos en

teoría, determinaban un empleo gravemente ineficiente de ingentes cantidades de recursos públicos.<sup>1</sup>

En consecuencia, para alcanzar estas aspiraciones y conjurar tal riesgo, el legislador básico, a través de la LRSAL, modifica el apartado 2º del artículo 25 de la LBRL, reduciendo los campos en los que los municipios han de tener competencias propias necesarias,<sup>2</sup> cambia el párrafo 3º e introduce unos nuevos puntos 4º y 5º en el citado precepto, limitando y complicando la atribución de facultades a los Ayuntamientos, y pretende regular, en primer lugar, la asunción por las Comunidades Autónomas de determinadas competencias relativas a la educación, en la disposición adicional decimoquinta; en segundo lugar, la apropiación por las Administraciones autonómicas de concretas funciones referidas a la salud, en la disposición transitoria primera; en tercer lugar, la absorción por las Comunidades Autónomas de ciertas facultades relacionadas con los servicios sociales, en la disposición transitoria segunda, y finalmente, en cuarto lugar, la prestación por las mismas de los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas, en la disposición transitoria tercera.

Así las cosas, el presente artículo tiene por objeto analizar en qué medida las antedichas reglas de la LRSAL inciden directamente en la regulación estatal sectorial y en la normativa autonómica, sea esta estatutaria u ordinaria, local o sectorial, en los ámbitos de la educación, la sanidad, la salud y los servicios sociales.<sup>3</sup> Con esta finalidad,

---

1. No es este trabajo, por su concreta temática, el lugar adecuado para efectuar una amplia crítica de este infundado y desacertado planteamiento. Esta se puede encontrar, entre otros muchos estudios, en Marcos Almeida Cerredá, "La reforma de la planta, estructura competencial, organización y articulación de la Administración local", en Juan José Díez Sánchez (coord.), *La planta del Gobierno local*, Madrid, FDGL-AEPDA, 2013 y en la bibliografía citada en él.

2. Sobre este tipo de competencias y, en general, sobre la taxonomía de las funciones municipales tras la LRSAL, *vid.* Marcos Almeida Cerredá, "La redelimitación de las competencias de los Municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas", en Tomás Quintana López (dir.), *La reforma del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 115 y ss.

3. Dado que esta es la perspectiva con la que se aborda el objeto del presente estudio, lógicamente en él no se investigan los conflictos normativos que, como resultado de la reforma operada por la LRSAL, en ocasiones se puedan producir en el seno de los ordenamientos autonómicos, entre las disposiciones de los respectivos Estatutos de autonomía y las leyes autonómicas, reforzadas o no, y/o entre estos dos últimos tipos de normas, en aquellos sistemas donde existan. Respecto de esta compleja problemática, en consecuencia, en el presente trabajo tan solo se indica su eventual verificación y, específicamente, se reenvía para su análisis a solventes obras especializadas.

en primer lugar se expondrán, de forma detallada, las variaciones que la LRSAL trata de implantar en el marco competencial de los Ayuntamientos españoles, tanto mediante la modificación de los apartados 2º y 3º del artículo 25 de la LBRL y la adición de los párrafos 4º y 5º al mismo como a través de la inclusión de las disposiciones adicional y transitorias citadas, y, en segundo lugar, se estudiará no solo la viabilidad constitucional de la limitación y condicionamiento del sistema de atribución de competencias a los municipios, sino también la legitimidad y el eventual alcance –tanto en el plano jurídico como en el práctico– de la pretensión de transferir determinadas funciones, en los campos indicados, de aquellos a las Comunidades Autónomas sobre dicha nueva base normativa.<sup>4</sup>

## **2. La redelimitación y limitación competencial proyectada por la LRSAL**

### **2.1. La reforma del artículo 25.2 de la LBRL**

En 1985, al aprobar la LBRL, el legislador estatal consagró, en nuestro ordenamiento local, una cláusula de garantía de un ámbito competencial mínimo para los municipios, a través del artículo 25.2 de dicha norma. Así, en él se establecía un listado de materias en donde estos han de poder operar, de forma inexcusable, en alguna medida, al ser necesario que los legisladores sectoriales, estatal o autonómicos, les atribuyan concretas funciones en dichos ámbitos.<sup>5</sup> Se trataba, ciertamente, de una cláusula muy generosa. En 2013, casi tres décadas después, la LRSAL, por las razones antes expuestas, va a restringir el alcance de la misma, mediante la remodelación del citado listado y la redefinición de las concretas materias en las que los Ayuntamientos han de tener, de modo necesario, competencias.<sup>6</sup>

---

4. El desarrollo de estas operaciones se hará bajo la premisa de tratar de encontrar una interpretación de la LRSAL, conforme a la Constitución, que permita que esta, en la medida de lo posible, pueda cumplir los fines –aunque no se compartan– que perseguía el legislador estatal, titular de la soberanía nacional, al dictarla.

5. *Vid.* Marcos Almeida Cerredá, “La reforma de la planta...”, 2013, p. 70 y ss.

6. En este sentido, *vid.* María Antonia Arias Martínez, “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *RAP*, n. 194, 2014, p. 391.

Procede, pues, en consecuencia, a los efectos del presente estudio, llevar a cabo, a continuación, el examen del resultado de esta reformulación del apartado 2º del artículo 25 de la LBRL, en los sectores de la educación, la salud y la sanidad, y los servicios sociales.<sup>7</sup>

### **2.1.1. La repercusión en el sector de la educación**

El artículo 25.2.n de la LBRL establecía que los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, tenían que participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Después de la promulgación de la LRSAL, la nueva redacción del artículo 25.2.n de la LBRL dispone que los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, por una parte, han de participar 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, y, por otra parte, han de asumir la responsabilidad de 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.

Como se puede apreciar con la simple confrontación de las dos versiones del citado precepto, los cambios en este sector son de diversa naturaleza y alcance. En primer lugar, desaparece la exigencia de atribuir participación a los Ayuntamientos en la programación de la enseñanza y en los órganos de gestión de los centros públicos. En segundo lugar, se limita la intervención obligatoria de los municipios en el proceso de creación y construcción de centros docentes, ya que ahora tan solo se impone que se les permita cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares que sean necesarios para este fin. Y, en tercer lugar,

---

7. La exposición que se presenta a continuación constituye una síntesis de las conclusiones a las que se ha llegado a través de la realización de los estudios: Marcos Almeida Cerrada, "La redelimitación de las competencias...", 2014, y Marcos Almeida Cerrada, "El incierto futuro de los servicios sociales municipales", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 7, 2013, p. 93 y ss.

se concreta, en la LBRL, el ámbito de la función de sostenimiento de los centros públicos, precisando que las cargas que han de atender los Ayuntamientos deben referirse a 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.

### **2.1.2. La repercusión en los sectores de la salud y la sanidad**

En el texto del artículo 25 de la LBRL, vigente antes de la reforma realizada por la LRSAL, era posible encontrar diversas materias que se hallaban relacionadas más o menos intensamente con los ámbitos de la salud y de la sanidad en las que el legislador sectorial debía atribuir competencias a los Ayuntamientos. Entre las primeras, se podían destacar la protección de la salubridad pública (artículo 25.2.h de la LBRL) y la participación en la gestión de la atención primaria de la salud (artículo 25.2.i de la LBRL), mientras que entre las segundas había que señalar: suministro de agua, servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales (artículo 25.2.l de la LBRL); cementerios y servicios funerarios (artículo 25.2.j de la LBRL); abastos, mataderos, ferias y mercados (artículo 25.2.g de la LBRL) y protección del medio ambiente (artículo 25.2.f de la LBRL). Además, en relación con este segundo grupo de materias, el artículo 26.1.a de la LBRL ordenaba que en todos los municipios, de forma obligatoria, existiese un servicio de control de alimentos y bebidas.<sup>8</sup>

Tras la aprobación de la LRSAL, la nueva redacción del antedicho precepto continúa individuando diversas materias, ligadas más o menos fuertemente con los ámbitos de la salud y de la sanidad, en las que el legislador sectorial ha de conferir facultades a los Ayuntamientos. Así, incardinada al núcleo de ambas, se encuentra la protección de la salubridad pública (artículo 25.2.j de la LBRL), mientras que vinculadas a ellas se hallan: abastecimiento de agua potable a domicilio y eva-

---

8. En relación con las materias citadas, se debe indicar que este precepto también configuraba como servicios obligatorios: en todos los municipios, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado (artículo 26.1.a de la LBRL); en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, mercado y tratamiento de residuos (artículo 26.1.b de la LBRL), y en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, también protección del medio ambiente (artículo 26.1.d de la LBRL).

cuación y tratamiento de aguas residuales (artículo 25.2.c de la LBRL); cementerios y actividades funerarias (artículo 25.2.k de la LBRL); ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante (artículo 25.2.i de la LBRL),<sup>9</sup> y medio ambiente urbano: en particular, gestión de residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas (artículo 25.2.b de la LBRL). En el listado contenido en esta norma, no se incluyen ya los servicios de limpieza viaria como un espacio competencial autónomo; ahora bien, pueden entenderse englobados en alguno de los campos citados (en particular, en los recogidos en las letras j o b del artículo 25.2 de la LBRL), o incluso en otros (por ejemplo, en el previsto en el artículo 25.2.d de la LBRL); en todo caso, esta actividad, de acuerdo con el artículo 26.1.a de la LBRL, continúa constituyendo un servicio obligatorio en todos los municipios. Por otro lado, en relación con esta última disposición, se debe destacar que se suprime del elenco de servicios obligatorios en todos los Ayuntamientos, incluido en ella, el servicio de control de alimentos y bebidas.<sup>10</sup>

En definitiva, los cambios más relevantes que, a través de la LRSAL, introduce el legislador básico en la LBRL son, por una parte, que en el meollo de estas esferas se excluye la participación en la gestión de la atención primaria de la salud de entre los asuntos donde, de manera obligada, han de tener competencias los municipios, y, por otra parte, que en los sectores relacionados con los campos citados desaparecen las referencias al servicio de control de alimentos y bebidas y al servicio de matadero del elenco de materias en las que, de modo forzoso, han de ostentar facultades los Ayuntamientos.<sup>11</sup>

---

9. Hay que señalar aquí, además, por una parte, que la nueva dicción del artículo 26 de la LBRL ya no impone como servicio obligatorio en los municipios de más de 5.000 habitantes el servicio de mercado, y, por otra parte, que, consecuentemente, la modificación del artículo 86 de la antedicha norma borra del catálogo de actividades esenciales reservadas a las entidades locales el servicio de mercados y lonjas centrales.

10. Respecto de las materias antes mencionadas, se debe poner de manifiesto que esta norma configura como servicios obligatorios: en todos los municipios, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado (artículo 26.1.a de la LBRL); en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, tratamiento de residuos (artículo 26.1.b de la LBRL), y en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, también medio ambiente urbano (artículo 26.1.d de la LBRL).

11. Se debe destacar, asimismo, que, en coherencia con esta supresión, la nueva redacción del artículo 86 de la LBRL excluye del índice de prestaciones esenciales reservadas a las entidades locales el servicio de matadero.

### **2.1.3. La repercusión en el sector de los servicios sociales**

El tenor literal del artículo 25.2.k de la LBRL, en la redacción previa a la actual, ordenaba que los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, tendrían que disponer de competencias en la prestación de servicios sociales y de servicios de promoción y de reinserción social.<sup>12</sup>

Tras la entrada en vigor de la LRSAL, el artículo 25.2.e de la LBRL establece que los municipios, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, han de poder desarrollar funciones en la evaluación e información de situaciones de necesidad social y en la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.<sup>13</sup>

Como se puede observar, en este sector la reforma articulada a través de la LRSAL lleva a cabo una importante redefinición del ámbito material en el que se han de atribuir facultades de intervención a los Ayuntamientos.<sup>14</sup> No obstante, a diferencia de lo que sucede en los supuestos anteriores, aquí la confrontación de las diferentes redacciones de la norma no permite ver de forma clara, sin más, el alcance del cambio. Aunque, *ictu oculi*, sí que es patente que en este campo se produce una reducción del ámbito en el que han de tener competencias propias los municipios, pues este pasa de abarcar, de modo genérico, todos los servicios sociales a comprender tan solo algunos de ellos. Así las cosas, evidentemente la cuestión que se plantea es individualizar cuáles son esos concretos servicios sociales en los que en el futuro han de tener funciones propias los Ayuntamientos.

Para responder de manera satisfactoria a esta pregunta, conviene desglosar la locución que integra el nuevo artículo 25.2.e de la LBRL en dos períodos. Así, en primer lugar, se halla la referencia

---

12. En el artículo 26.1.c de la LBRL se preveía, correlativamente, la obligación de prestar servicios sociales por parte de los Ayuntamientos con una población superior a 20.000 habitantes.

13. Con esta misma fórmula, se recoge ahora, en el artículo 26.1.c de la LBRL, el deber de ofrecer estos servicios públicos por los municipios con una población superior a 20.000 habitantes.

14. En este sentido, *vid.* Juan Alfonso Santamaría Pastor, "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge", en Juan Alfonso Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, 2ª ed., Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 144.

a “funciones en la evaluación e información de situaciones de necesidad social”. Con este enunciado, siguiendo, a efectos expositivos, la clasificación contenida en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia del 16 de enero de 2013,<sup>15</sup> parece que el legislador básico hace alusión a que los municipios han de ostentar competencias en relación con los servicios que en dicho catálogo se clasifican como servicios de información, orientación, asesoramiento y diagnóstico. Se trata de servicios que, según el citado documento, “facilitan a las personas el acceso a los recursos, garantizan el acceso a otros sistemas de protección social y proporcionan apoyo en la realización de gestiones y tramitación de las diferentes prestaciones de servicios sociales y del sistema de protección social”. Es necesario destacar que este conjunto de servicios asistenciales comprende tanto servicios que, dogmáticamente,<sup>16</sup> se incluyen en la categoría de servicios sociales generales,<sup>17</sup> como en la de servicios sociales especializados.<sup>18</sup> En segundo lugar, se encuentra la mención a “la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”. La clave para fijar la trascendencia de esta fórmula reside en abordar por separado el examen de los dos conceptos jurídicos indeterminados que la integran. Así, por una parte, es necesario precisar qué se ha de entender

---

15. Dicho catálogo, y una concisa explicación sobre sus objetivos y metodología de elaboración, se puede encontrar en: [https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo\\_Servicios\\_Sociales/home.htm](https://www.msssi.gob.es/ssi/familiasInfancia/inclusionSocial/serviciosSociales/Catalogo_Servicios_Sociales/home.htm) (consultado en enero de 2015).

16. *Vid.* Marcos Almeida Cerredá, “Las competencias de los municipios en materia de servicios sociales”, en Santiago Muñoz Machado (dir.), *Tratado de derecho municipal*, tomo III, 3ª ed., Madrid, Lustel, 2011, p. 2714-2716.

17. Estos son aquellos que el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales configura como una “puerta de entrada para los diferentes recursos del propio Sistema Público de Servicios Sociales y para la orientación y derivación, en su caso, hacia otras prestaciones y recursos de otros sistemas de protección social”.

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

por “atención inmediata”, y por otra parte, es inexcusable concretar qué supuestos se deben considerar como una “situación o riesgo de exclusión social”. Por lo que respecta a la “atención inmediata”, se puede defender que con esta expresión el legislador pretende hacer referencia a la forma en la que los usuarios de los servicios sociales pueden acceder a ellos, de modo que la misma incluiría aquellos servicios a los que sus potenciales destinatarios se incorporan directamente, bien a iniciativa propia o bien por derivación, sin necesidad de que se produzca una decisión técnica o una resolución administrativa o judicial previas.<sup>19</sup> A su vez, cabe considerar que el sintagma “situación o riesgo de exclusión social”, siguiendo el antedicho Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, describe la posición en la que se encuentran determinados grupos de población especialmente vulnerables, como: personas en situación de dependencia; víctimas de violencia de género; personas sin hogar; menores en situación de desprotección; personas inmigrantes; minorías étnicas, personas con adicciones, etc.

En conclusión, frente a la originaria necesidad de que, bien el legislador estatal, bien los legisladores autonómicos, atribuyesen a los Ayuntamientos competencias en la prestación de todo tipo de servicios sociales y de servicios de promoción y de reinserción social, de ahora en adelante, de acuerdo con la modificación de la LBRL efectuada por la LRSAL, tan solo será preciso que a estos se les otorguen funciones en relación con concretos servicios, si bien en principio el número de dichos servicios no es tan reducido como inicialmente podría parecer.<sup>20</sup> De entre estos servicios en los que se ha de asegurar

---

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

20. Cfr.: *Evaluación de la afectación de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, a los servicios prestados por el Ayuntamiento de Zaragoza* (<https://www.zaragoza.es/cont/paginas/noticias/rsal.pdf>, consultado en diciembre de 2014).

la intervención municipal por el legislador competente, cabe destacar, por su indudable trascendencia: los servicios de información, orientación, asesoramiento y diagnóstico; la atención diurna y/o nocturna para personas sin hogar; la intervención y orientación sociofamiliar; la atención a menores en riesgo social y familiar; la atención residencial (alojamiento de urgencia y para personas sin hogar), o la atención de necesidades básicas (atención alimentaria, vestido, etc.).

## **2.2. La modificación del apartado 3º y la introducción de los párrafos 4º y 5º en el artículo 25 de la LBRL**

Con la enmienda del punto 3<sup>o21</sup> y la adición de los párrafos 4<sup>o22</sup> y 5<sup>o23</sup> al artículo 25 de la LBRL, la LRSAL insta la necesidad de que, en todo

---

21. El nuevo tenor literal del artículo 25.3 de la LBRL establece: "Las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo se determinarán por Ley debiendo evaluar la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera", frente a la anterior redacción de este precepto, que disponía: "Solo la Ley determina las competencias municipales en las materias enunciadas en este artículo, de conformidad con los principios establecidos en el artículo 2 [descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos]". En definitiva, como se puede apreciar, se introducen como parámetros para la atribución de funciones los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera, y se elimina de entre los mismos el principio de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

22. Este artículo 25.4 de la LBRL preceptúa: "La Ley a que se refiere el apartado anterior deberá ir 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.

"Los proyectos de leyes estatales se acompañarán de un informe del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en el que se acrediten los criterios antes señalados".

23. El nuevo artículo 25.5 de la LBRL ordena: "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".

proceso de concesión de concretas competencias a los municipios,<sup>24</sup> se respeten necesariamente tres reglas.<sup>25</sup>

En primer lugar, se impone un criterio de naturaleza económica. De acuerdo con este, la asignación de una nueva función a los Ayuntamientos no puede suponer un mayor gasto para las Administraciones públicas (artículo 25.4 de la LBRL) y debe implicar la dotación a dichos entes de los recursos suficientes para el desempeño de la misma, con el fin de que no se comprometa ni su estabilidad presupuestaria ni su sostenibilidad financiera (artículo 25.3 y 4 de la LBRL).<sup>26</sup>

En segundo lugar, se fija un criterio de raíz funcional. Su aplicación exige que, antes de proceder a atribuir una facultad a los municipios, se efectúe, por el legislador competente, una adecuada ponderación de los principios de descentralización y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (artículo 25.3 y 4 de la LBRL). En este punto, dicho legislador debe valorar en qué medida la adjudicación de una concreta función a los Ayuntamientos, por una

24. En principio, dado el tenor literal de estos preceptos, podría parecer que las disposiciones contenidas en los apartados 3º, 4º y 5º del artículo 25 de la LBRL son solo de aplicación a la atribución de *competencias propias necesarias* –que son aquellas que el legislador estatal o autonómico confiere a los municipios en alguna de las materias en las que el artículo 25.2 de la LBRL establece que estos indefectiblemente han de tener facultades–; no obstante, si se lleva a cabo una interpretación sistemática, poniendo en relación el citado artículo 25 y el artículo 7 de la LBRL, resulta evidente que las mismas han de emplearse también en la asignación específica de *competencias propias suplementarias* –que son, por el contrario, aquellas otras que los citados legisladores otorgan a los Ayuntamientos en asuntos distintos de los contenidos en el antedicho artículo 25.2 de la LBRL–, esto es, de las que no traigan causa, por ejemplo, en una cláusula general de competencias. Esta es la única conclusión lógica posible, pues no tendría sentido el sujetar a rígidos requisitos la concesión de funciones en sectores donde el legislador básico considera que hay un fuerte interés local y no exigir el cumplimiento de tales requerimientos en la asignación de facultades por los legisladores sectoriales en otros ámbitos donde no existe tal interés. En contra de esta interpretación sistemática y a favor de una exégesis literal, *vid.* José Ignacio Morillo-Velarde Pérez, “Las competencias de las entidades locales”, en Tomás Quintana López (dir.), *La reforma del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 89, y Luis Míguez Macho, “Las competencias locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, *REGAP*, n. 47, 2014, p. 171.

En particular, sobre el concreto régimen jurídico de cada uno de ambos subtipos de competencias, *vid.*: Marcos Almeida Cerredá, “La redelimitación de las competencias...”, 2014, p. 115-118.

25. Sin perjuicio, obviamente, de la vigencia y aplicabilidad, en este campo, de los principios contenidos en el artículo 2 de la LBRL.

26. Acertadamente, José Ignacio Morillo-Velarde Pérez reprueba esta genérica prohibición de incremento del gasto público, señalando: “Este aspecto me parece criticable en tanto que puede suponer una injerencia en la política financiera de la Comunidad Autónoma, que puede ver conveniente un aumento de gasto por razones que sea lícito apreciar. Hay, pues, un exceso de economicismo injustificable [...]” (“Las competencias de las entidades locales”, 2014, p. 87)“.

parte, maximiza la consecución del principio de descentralización y, por ende, el acercamiento de la gestión de los asuntos públicos a los ciudadanos, y, por otra parte, qué nivel de sacrificio de los postulados del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos –desde un punto de vista meramente cuantitativo y no cualitativo– implica dicha decisión. Dada la lógica que inspira la LRSAL, parece que el legislador básico espera que solo se produzcan concesiones de competencias cuando se alcancen altas cotas de actuación del principio de descentralización, sin o con una lesión mínima a la realización del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Finalmente, en tercer lugar se establece un criterio de orden sistémico. Este impone la prohibición de toda duplicidad en la atribución de facultades (artículo 25.5 de la LBRL), de tal manera que ninguna función puede asignarse, de forma simultánea, a dos Administraciones públicas.<sup>27</sup>

En definitiva, sin necesidad de mayores explicaciones, se puede concluir que la LRSAL condiciona fuertemente el otorgamiento a los municipios de competencias propias por parte de los legisladores sectoriales –*rectius*, de los legisladores sectoriales autonómicos.<sup>28</sup>

---

27. Sobre esta exigencia, Francisco Toscano Gil precisa: "Lo único, pues, que puede garantizar la Ley que determina la competencia municipal es la no atribución al mismo tiempo, esto es, simultánea, como dice el precepto, por esa misma Ley, de la competencia a otra Administración Pública distinta de la municipal. Pero lo que no puede impedir en ningún caso, de futuro, es que una Ley posterior atribuya esta misma competencia a otra Administración. El precepto no le pide lo que sabe que no puede hacer, pero, siendo esto así, la garantía establecida tiene muy poca, o más bien ninguna, virtualidad ('El nuevo sistema de competencias municipales tras la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: competencias propias, competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación', *REDA*, n. 165, 2014, p. 305)".

28. Esta afirmación deriva de la posición ordinamental que en la actualidad se le reconoce a la LBRL. Así, en un primer momento, por lo que respecta a la naturaleza de la relación que existía entre dicha Ley y las demás leyes estatales, la doctrina se dividió en dos bloques: por una parte, se hallaban aquellos autores para los cuales la LBRL era una ley más, una ley básica que podía ser modificada por cualquier otra ley básica (Jesús Leguina Villa, "La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local", *REALA*, n. 227, 1985, p. 435, o Josep Mir i Bagó, *El sistema español de competencias locales*, Madrid, Marcial Pons, 1991, p. 300), y por otra parte se encontraban aquellos otros autores para los cuales la LBRL tenía una posición cualificada en nuestro ordenamiento que la hacía inmune a otras leyes estatales (Luciano Parejo Alfonso, *Derecho Básico de la Administración Local*, Ariel, Barcelona, 1988, p. 186; Luis Ortega Álvarez, *El régimen constitucional de las competencias locales*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1988, p. 60-68; Antonio Jiménez Blanco, *Manual de Derecho Administrativo*, Luciano Parejo Alfonso (coord.), Barcelona, Ariel, 1990, p. 207-208. Esta tesis fue formulada originalmente por Rafael Gómez-Ferrer Morant, "Relaciones entre Leyes: competencia, jerarquía y función constitucional", *RAP*, n. 113, 1987, p. 7-38).

## **2.3. Las disposiciones de la LRSAL con vocación de producir traslados competenciales**

### **2.3.1. *El mandato de asunción de competencias, en materia de educación, contenido en la disposición adicional decimoquinta***

De acuerdo con la disposición adicional decimoquinta, las Comunidades Autónomas han de arrogarse la titularidad de las competencias que se reconocían como específicas de los municipios, relativas a participar 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, así como 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.

Tal apropiación deberá efectuarse en los términos que fijen las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, las cuales, en particular, han de establecer el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales.

### **2.3.2. *Los mandatos de asunción de competencias, en materia de sanidad y salud, contenidos en las disposiciones transitorias primera y tercera***

De conformidad con la disposición transitoria primera, las Comunidades Autónomas han de adquirir la titularidad de las facultades que

---

Tras una larga evolución jurisprudencial, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 240/2006, de 20 de julio –la primera que se dictó en un conflicto en defensa de la autonomía local–, ha resuelto la cuestión, al fallar que la LBRL no constituye un parámetro para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes estatales, porque dicha norma no ocupa en el ordenamiento español una posición distinta de la que le corresponde a las demás leyes ordinarias del Estado. En consecuencia, cabe que las leyes sectoriales estatales establezcan disposiciones contrarias a la LBRL –cosa que en ningún caso pueden hacer las leyes autonómicas, que se deben ajustar a ella en cuanto regulación básica–, debiendo ser consideradas tales modificaciones normativas como cambios de orientación legislativa, pero nunca, por este solo motivo, leyes inconstitucionales (*vid.* FJ 8º de esta Sentencia). Sobre esta cuestión, *vid.*: Marcos Almeida Cerredá, “¿Es necesario un nuevo modelo de controles sobre los entes locales?”, *REAF*, n. 6, 2008, p. 222 y ss.

En este mismo sentido, sobre el valor de estas reglas: Luis Míguez Macho, “Las competencias locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, 2014.

se contemplaban como típicas de los Ayuntamientos referidas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

Los términos en los que deberá desarrollarse este proceso de absorción son los siguientes: a) se realizará siguiendo las previsiones contenidas en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales; b) no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones públicas; c) ha de completarse en el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de la LRSAL; d) se consumará, de modo progresivo, debiendo las Comunidades Autónomas arrogarse, a un ritmo de un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las antedichas competencias; e) se hará en ejecución de un plan específico destinado a evaluar y reestructurar los servicios, que se elaborará con carácter previo a la absorción de los mismos, y f) si las Administraciones autonómicas no proceden a la asunción paulatina de los servicios en los que se traducía la participación municipal en la gestión de la atención primaria de la salud, estos seguirán prestándose por los Ayuntamientos, y si aquellas no entregaran las cuantías precisas para ello, se les aplicarán las oportunas retenciones en las transferencias que les correspondan de conformidad con su sistema de financiación.

Por su parte, la disposición transitoria tercera de la LRSAL ordena que, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma, las Comunidades Autónomas pasen a prestar los servicios relativos a la inspección y control sanitario de mataderos, de industrias alimentarias y bebidas que hasta ese momento vinieran ejecutando los Ayuntamientos.

### ***2.3.3. El mandato de asunción de competencias, en materia de servicios sociales, contenido en la disposición transitoria segunda***

Según la disposición transitoria segunda de la LRSAL, las Comunidades Autónomas han de asumir la titularidad de las competencias que se preveían como propias de los municipios concernientes a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Las premisas que han de guiar el desarrollo de este procedimiento de asunción son cinco: en primer lugar, se instruirá en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales; en segundo lugar, no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones

públicas; en tercer lugar, será precedido de la elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los citados servicios sociales y de promoción y reinserción social; en cuarto lugar, se concluirá, en todo caso, como máximo antes del 31 de diciembre de 2015, y en quinto lugar, si las Comunidades Autónomas, en tal fecha, no hubiesen asumido el desarrollo de los antedichos servicios, estos seguirán prestándose por los Ayuntamientos con cargo a la Comunidad Autónoma correspondiente, y si esta no traspasara las cuantías necesarias para ello se aplicarán las retenciones que sean precisas en las transferencias que le pertenezcan en virtud de su sistema de financiación.

### **3. La legitimidad constitucional y el alcance jurídico de las transformaciones del sistema competencial perseguidas por la LRSAL**

#### **3.1. Las bases constitucionales de la reforma del régimen local: el marco de actuación del legislador básico estatal**

La disposición final quinta de la LRSAL establece que esta norma se dicta por el legislador estatal al amparo de los títulos competenciales recogidos en los apartados 14º y 18º del artículo 149.1 de la Constitución. No obstante, tras la lectura del preámbulo de la misma, se puede llegar a la conclusión de que, además, este legislador ha procedido a aprobar dicha Ley en ejecución de la modificación constitucional de 2011. En este sentido, cabe destacar que, en el mismo, se afirma: “La reforma del artículo 135 de la Constitución española, en su nueva redacción dada en 2011, consagra la estabilidad presupuestaria como principio rector que debe presidir las actuaciones de todas las Administraciones Públicas. En desarrollo de este precepto constitucional se aprobó la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que exige 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”. En consecuencia, como se ha adelantado, de lo expuesto parece inferirse que el legislador estatal ha decidido proceder a la revisión de la LBRL a través de la LRSAL, con el objetivo de dar satisfacción, en el ámbito de la regulación básica de régimen local, a determinadas exigencias impuestas por la Ley

Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (en adelante, LOEPSF), sobre la base del nuevo artículo 135 del texto constitucional, para la efectiva consecución de los antedichos principios.

Así las cosas, ante esta declaración inserta en la LRSAL, en primer lugar surge la duda de si la LOEPSF, efectivamente, impone la necesidad de realizar adaptaciones en la legislación básica en materia de Administración local, en especial en el campo del sistema de atribución de competencias a los municipios, y en segundo lugar se plantea la cuestión de si, con independencia de la respuesta a la cuestión anterior, se puede justificar la conveniencia y legitimidad de modificar la LBRL en este ámbito con el fin de impulsar un mejor cumplimiento a nivel local de todos o alguno de los principios indicados.

Respecto del primer problema, hay que señalar, como ha hecho Francisco Velasco Caballero, que en la LOEPSF no se contiene ningún mandato expreso de desarrollo en el campo local, ni de sus principios, ni de las reglas que regulan los mecanismos previstos en ella para garantizar el acatamiento de algunos de los mismos.<sup>29</sup>

Por lo que atañe a la primera parte de la siguiente cuestión, la posibilidad de reformar la LBRL –en particular, el sistema de otorgamiento de facultades a los Ayuntamientos establecido en ella– para tratar de impulsar una mayor observancia por los municipios de las máximas antedichas, conviene analizar, por un lado, los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y por otro lado, el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, dado el diferente tratamiento que la LOEPSF hace de la garantía de su realización.

Por lo que se refiere a los principios de estabilidad y sostenibilidad, la LOEPSF fija, exhaustivamente, los objetivos que han de alcanzar las diferentes Administraciones públicas y prevé, con detalle, la activación de una serie de mecanismos en caso de incumplimiento de los mismos.<sup>30</sup>

29. Cfr. Francisco Velasco Caballero, "Nuevo régimen de competencias municipales en el Anteproyecto de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal*, n. 6, 2012, p. 26.

30. Además, como destaca Andrés Boix Palop, esta norma es extraordinariamente exigente con las Administraciones locales ("Objetivos y realidad de la reforma local. Insuficiencias y concreción práctica de la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local", *Anuario del Gobierno Local 2013*, IDP-FDGL, 2014, p. 105).

En consecuencia, no parece procedente ningún desarrollo ulterior de esta completa y compleja regulación.<sup>31</sup>

Por el contrario, respecto del principio de eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos, el cual se halla enunciado en el artículo 7 de la LOEPSF<sup>32</sup> –aunque su base constitucional se encuentra en el artículo 31.2 de la Carta Magna–,<sup>33</sup> el hecho de que la disciplina del mismo, contenida en la LOEPSF, sea ciertamente parca abre la puerta a la adopción de ulteriores medidas legislativas estatales, dirigidas a velar por que esta máxima sea, efectivamente, uno de los criterios rectores de todas las actuaciones de las Administraciones locales –sobre todo, a la vista del renacimiento del espíritu de tutela sobre las Administraciones locales que la crisis económica ha provocado, en especial, en el Gobierno central.

Finalmente, por lo que atañe a la última parte de la segunda duda –la legitimidad de reformular el sistema de otorgamiento de funciones a los Ayuntamientos establecido en la LBRL, con el objetivo de mejorar la observancia, ya en concreto, del principio de eficiencia en la asignación y en el uso de los recursos públicos–, se debe señalar que el legislador básico estatal puede adoptar las medidas aludidas en el párrafo anterior, siempre que lo haga dentro de los límites que le marcan sus competencias sobre régimen local, basadas en el artículo 149.1.18º de la Constitución y estrechamente vinculadas a la garantía de la autonomía local.

Así, partiendo de la citada posibilidad de intervención y teniendo en cuenta las ideas inspiradoras de la reforma constitucional de 2011,

---

31. Cfr. Francisco Velasco Caballero, “Nuevo régimen de competencias municipales...”, 2012, p. 26.

32. Este artículo dispone: “1. Las políticas de gasto público deberán encuadrarse en un marco de planificación plurianual y de programación y presupuestación, atendiendo a la situación económica, a los objetivos de política económica y al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

”2. La gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y de mejora de la gestión del sector público.

”3. Las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

33. De acuerdo con este precepto constitucional: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

las nuevas reglas basales de funcionamiento del sistema de definición de las competencias municipales, a los solos efectos del presente trabajo, pueden sintetizarse del siguiente modo. En este sector, el legislador básico estatal, en ejercicio de sus competencias, tras la ponderación del principio de autonomía local consagrado en el artículo 137 de la Constitución –cuya garantía le corresponde a él, en primera instancia–, y del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, anclado directamente en el artículo 31 e, indirectamente, en el artículo 135 de la misma –en cuanto principio instrumental, para la realización de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera–,<sup>34</sup> puede adoptar las siguientes decisiones:

- a) atribuir una concreta competencia a los municipios en un determinado campo de la actuación pública, al dictar las normas básicas de régimen local<sup>35</sup> o las normas básicas en cualquier otro sector, si estima que con ello se garantiza el principio de autonomía local, sin perjuicio del adecuado y suficiente cumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

Como es sabido, la facultad de que el legislador estatal otorgue, de forma inmediata, funciones a los Ayuntamientos, al aprobar cualquier norma sectorial básica, determinando una posibilidad mínima de actuación de los municipios en cada materia, ha sido refrendada por el Tribunal Constitucional, con el fin de asegurar que exista un nivel esencial de autonomía local común en todo el territorio nacional.<sup>36</sup>

En consecuencia, cuando se produce esta concesión de una competencia municipal por la legislación básica estatal, las Comunidades Autónomas deben, de modo necesario, adap-

---

34. Como señalan Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán, la introducción del nuevo artículo 135 de la Constitución implica “una nueva y distinta interpretación del contenido y alcance del reconocimiento y garantía constitucionales de la autonomía local [recogida en el artículo 137 de la misma]”, lo que lleva a estos autores a afirmar la existencia de una “mutación constitucional” (“La reordenación de las competencias municipales: ¿una mutación constitucional?”, *Anuario del Gobierno Local 2013*, IDP-FDGL, 2014, p. 21). En contra de la necesidad de realizar esta ponderación, *vid.*: María Antonia Arias Martínez, “Las competencias locales...”, 2014, p. 397.

35. Así sucede en el artículo 26 de la LBRL. *Vid.* Luis Ortega Álvarez, “Las competencias propias de las corporaciones locales”, en Santiago Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho Municipal*, tomo I, 3ª ed., Madrid, Iustel, 2011, p. 433.

36. Así, entre otras, *vid.* las SSTC 32/1981, de 28 de julio; 76/1983, de 5 de agosto; 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre, y, más recientemente, 103/2013, de 25 de abril.

tar su normativa a la misma, respetando y asumiendo tal atribución.

Ahora bien, la ponderación que el legislador básico estatal efectúa entre los principios citados tiene, como es evidente, una marcada naturaleza coyuntural, de tal modo que la misma es susceptible de mutar en función de diversos factores, como por ejemplo, señaladamente, el cambio de las circunstancias económicas en el marco de las cuales se desarrolla la actividad pública. De producirse tal variación, como ha sucedido en los últimos tiempos, es incuestionable que, si dicho legislador estaba facultado para atribuir a los Ayuntamientos determinadas competencias en garantía de un cierto grado mínimo común de autonomía, también está legitimado para retirar dichas funciones –así se puede inferir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en particular, de la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 109/1998, de 21 de mayo–, si decide rebajar tal nivel de autonomía en aras a posibilitar que se alcance un mayor cumplimiento del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Ahora bien, en este supuesto, a diferencia de lo que acontecía en el caso anterior, las Comunidades Autónomas, al elaborar las correspondientes normas de desarrollo, dictadas en ejercicio de sus títulos competenciales propios, gozarán de libertad, bien para seguir el camino marcado por el Estado –en la medida en que su ordenamiento propio se lo permita–,<sup>37</sup> bien para mantener la atribución de capacidades de actuación a los Ayuntamientos sobre la base de su propia ponderación del conflicto entre los principios citados y de sus peculiaridades estructurales y coyunturales. Es necesario destacar aquí que el legislador sectorial básico, valiéndose de la antedicha facultad –que, como se ha recalcado, se le ha conferido en garantía de un mínimo nacional de autonomía local–, no puede imponer en ningún caso a las Administraciones au-

37. Sobre esta cuestión, relativa al valor y eficacia del incremento de la garantía de la autonomía local en el ámbito autonómico, mediante la inclusión de preceptos *ad hoc* en los Estatutos de autonomía y de la aprobación de leyes autonómicas reforzadas, *vid.* Francisco Toscano Gil, "El nuevo sistema de competencias...", 2014, p. 291-292.

tonómicas una prohibición de otorgar concretas funciones a los municipios en determinadas materias.<sup>38</sup>

- b) si el legislador básico estatal, en este caso, en concreto, de régimen local, estima que, en garantía del principio de autonomía local, se han de atribuir competencias a los municipios en un cierto conjunto de campos, pero entiende que no puede o no le compete a él llevar hasta sus últimas consecuencias la ponderación entre el principio citado y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, puede fijar, como ha respaldado el Tribunal Constitucional,<sup>39</sup> de modo genérico, una cláusula de un ámbito competencial mínimo de los Ayuntamientos –esto es, individuar un elenco de sectores en los que los municipios han de tener asignadas concretas facultades, pero sin precisar en detalle cuáles son dichas funciones. De este modo, se difiere al legislador sectorial que corresponda la citada ponderación, y, por ende, la concesión de las precisas competencias que han de otorgarse a los Ayuntamientos en función de la misma.<sup>40</sup>

Es posible que esta operación, efectuada por el legislador básico estatal, sea replicada por los legisladores autonómicos de régimen local al dictar las correspondientes normas de desarrollo –e incluso cabe que se verifique estatutariamente, como ha sucedido en Andalucía y Cataluña.<sup>41</sup> Al hacerlo, los citados legisladores pueden simplemente reproducir la

38. Cfr. Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán, "Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?", *Anuario del Gobierno Local 2012*, IDP-FDGL, 2013, p. 20.

39. *Vid.* SSTC 214/1989, de 21 de diciembre; 159/2001, de 5 de julio; 31/2010, de 28 de junio, y 103/2013, de 25 de abril. *Vid.* Francisco Velasco Caballero, "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", en Juan Alfonso Santamaría Pastor (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, 2ª ed., Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, p. 91 y ss.

40. Sobre la escasa vinculación del legislador estatal sectorial a estas cláusulas –no así de los autonómicos–, debido a la falta de especialidad de la posición ordinamental de la LBRL, se remite a la nota 28 del presente estudio.

41. Como recuerda María José Alonso Mas, en el caso de Cataluña "[...] el TC declaró la constitucionalidad del precepto; si bien realizó una declaración interpretativa, de la sentencia se deduce que el Estatuto se superpone a las normas básicas estatales en cuanto a la atribución al municipio de competencias en materias correspondientes al legislador autonómico" ("Normas básicas sobre régimen local, estatutos de autonomía y normas autonómicas de desarrollo", en Manuel J. Domingo Zaballos (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 113-115).

cláusula de ámbito competencial mínimo forjada por el legislador estatal o pueden ir más allá, dado que se trata de un mínimo, y ampliar, dentro de los que integran su esfera competencial propia, el número de sectores donde se han de atribuir funciones a los municipios.<sup>42</sup>

Como en el supuesto anterior, la ponderación que el legislador básico estatal efectúa entre los principios de autonomía local y de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos es eminentemente circunstancial y, por tanto, está llamada a variar de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de cada tiempo. En todo caso, dado que dicho legislador estaba autorizado para fijar un conjunto de campos en los que era necesario atribuir competencias a los municipios en garantía de un determinado nivel mínimo común de autonomía, también lo está para restringir ese acervo,<sup>43</sup> so pretexto de facilitar la maximización del principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos. Ante esta eventualidad, las Comunidades Autónomas, dentro de los límites que les marque su ordenamiento,<sup>44</sup> gozarán de discrecionalidad, bien para secundar la decisión estatal, reduciendo, a su vez, la cláusula autonómica del ámbito competencial mínimo municipal –evidentemente, si la han formulado–, bien para mantener una cláusula más amplia, sobre la base de su propia ponderación del conflicto entre los principios citados.

En todo caso, en este punto debe quedar claro que el legislador estatal en ningún caso puede fijar una cláusula de ámbito competencial máximo de los Ayuntamientos. Y ello es así porque, como se ha repetido ya, la potestad normativa básica estatal en materia de régimen local tiene su razón de ser en el hecho de garantizar un mínimo de autonomía local igual en todo el territorio estatal, frente a las eventuales

---

42. Sobre el discutible valor de estas cláusulas frente al legislador autonómico sectorial, *vid.* Alfredo Galán Galán, "Naturaleza de la Ley de régimen local de Andalucía y su relación con las Leyes autonómicas sectoriales", *Anuario del Gobierno Local 2009*, Barcelona, IDP-FDGL, 2010, p. 45-107.

43. *Vid.* Francisco Velasco Caballero, "Títulos competenciales y garantía constitucional...", 2014, p. 92-93.

44. Cfr. nota 37 del presente trabajo, en la que se ha apuntado ya esta eventualidad.

restricciones a la misma provenientes de la normativa autonómica.<sup>45</sup>

- c) tanto en el proceso de asignación de funciones en los sectores englobados en las cláusulas de ámbito competencial mínimo, antes analizadas, como en aquellos otros campos en los que, en virtud de una apreciación propia, los legisladores sectoriales pretendan otorgar facultades a los municipios, el legislador básico estatal puede imponer que estos –los autonómicos– respeten determinados criterios en dicho proceso de atribución, en aras a asegurar una efectiva ponderación del conflicto entre el principio de autonomía local y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.<sup>46</sup> En este sentido, el Tribunal Constitucional ha declarado, entre otras, en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, que el Estado tiene capacidad para fijar los principios básicos sobre las competencias que se deben reconocer a las entidades locales y para establecer directrices destinadas a ordenar la asignación de tales facultades.<sup>47</sup>

---

45. Así, como señala la STC 103/2013, de 25 de abril: “Tal y como recordamos en las SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 4; 76/1983, de 5 de agosto, FJ 19; 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2; 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 2, existe una conexión entre la garantía constitucional de la autonomía local (arts. 137, 141 y 142 CE) y la competencia que ostenta el Estado sobre ‘las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas’ (art. 149.1.18 CE), de tal forma que debe ser el legislador estatal, con carácter general y para todo tipo de materias, el que fije unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales, con cobertura en el art. 149.1.18 CE. En aplicación de esta doctrina solo podría concluirse que la regulación estatal impugnada excede del ámbito material de lo básico si no fuera necesaria para garantizar la autonomía de los municipios [...]”.

46. Cfr. nota 40 de este estudio.

47. En el FJ 3º de esta Sentencia, este alto tribunal afirma: “En contestación a las alegaciones de los recurrentes, cabe decir que el art. 2 de la LRRL contiene dos previsiones bien diferenciadas, aunque dirigidas a idéntico fin. Fin que no es otro que el de concretar el alcance de la garantía constitucional de la autonomía local desde la perspectiva de las competencias locales. La Ley se ajusta así, en principio, a la propia doctrina constitucional, según la cual ‘la garantía constitucional (de la autonomía local) es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado’, correspondiendo al Estado ‘la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia’ de las Entidades locales constitucionalmente necesarias.

”a) A esta idea responde el párrafo 1º. del art. 2:

”Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades locales, la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a

Así, consecuentemente, si el legislador básico estatal opta por esta vía, las Comunidades Autónomas han de adaptar, de modo necesario, su legislación para que en los procesos de concesión de funciones a los Ayuntamientos que las mismas realicen se garantice el respeto de las correspondientes pautas básicas fijadas por el antedicho legislador.<sup>48</sup>

---

la capacidad de gestión de la Entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.’

“Ningún reproche de inconstitucionalidad cabe formular a la referida previsión. Se condensa en la misma el criterio de que corresponde al Legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, ‘su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses’ y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos. Fijados esos criterios –que incuestionablemente se mueven en el plano de los principios generales y que, por ello mismo, no deben suscitar reparo alguno en orden a su reconocimiento como bases de la materia–, concreta algo más la LRRL al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuírseles competencias, e, incluso, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso, deberán prestar. Así se prevé para los municipios en los arts. 25.2 y 26, y para las provincias en el art. 36, sin que, por lo demás, tales previsiones hayan sido objeto de impugnación alguna.

“Ahora bien, delimitada así la exigencia 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.

“Puede afirmarse, por tanto, que el sistema arbitrado por el párrafo 1º. del art. 2 de la LRRL resulta plenamente adecuado a la Constitución, sin que pueda apreciarse extralimitación alguna en la fijación de las bases relativas a las competencias locales. 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 descinde 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. Legislador, no obstante, que en el caso de las Comunidades Autónomas no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los arts. 2.1.º, 25.2.º, 26 y 36 de la misma LRRL han establecido”.

48. Acerca del reparto de competencias sobre el régimen local en este concreto aspecto, *vid.* Tomás Quintana López, “Debate previo a la reforma de la legislación del Estado de régimen local”, en Tomás Quintana López (dir.), *La reforma del régimen local*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2014, p. 62-71.

### **3.2. Análisis de la constitucionalidad y efectos del nuevo tenor literal del artículo 25 de la LBRL y de las disposiciones de la LRSAL dirigidas a traspasar funciones**

#### **3.2.1. Legitimidad y consecuencias de la variación del artículo 25.2 de la LBRL**

Los diferentes operadores jurídicos, a la vista de la reforma del artículo 25.2 de la LBRL efectuada por la LRSAL, se han planteado, directamente, qué derivaciones tiene en el sistema de competencias municipal la supresión o reducción de algunos de los ámbitos materiales enumerados en este precepto, e, indirectamente, cómo influye tal norma en las leyes autonómicas que confieren funciones a los Ayuntamientos en dichos campos.

Respecto de la primera cuestión, ante todo, conviene aclarar que lo que en ningún caso provoca la LRSAL, al modificar el artículo 25.2 de la LBRL, es un instantáneo desapoderamiento competencial de los municipios –esto es, la pérdida de la capacidad de desarrollar las actividades que venían realizando. Y ello es así porque esta norma no constituye una regla de atribución de competencias, en la medida en que su función no consiste en otorgar concretas facultades a los Ayuntamientos, sino que, de acuerdo con lo explicado en los epígrafes anteriores, constituye una cláusula de garantía de un ámbito competencial mínimo para los municipios; así, en cuanto tal, su tarea se agota en identificar un conjunto de asuntos en los que, por existir un fuerte “interés local”, a juicio del legislador básico, es necesario imponer al legislador sectorial autonómico –y, como máximo, recordarle al legislador sectorial estatal–,<sup>49</sup> en garantía del principio de autonomía local y sin perjuicio injustificado del principio de eficiencia en la asignación y empleo de los recursos públicos, la obligación de conferir concretas atribuciones a los Ayuntamientos en dichos campos.<sup>50</sup>

49. Sobre la vinculación del legislador estatal sectorial a las disposiciones de la LBRL, se remite, de nuevo, a la nota 28 del presente estudio.

50. En este sentido, *vid.*: Francisco Velasco Caballero, “Nuevo régimen de competencias municipales...”, 2012, p. 48.

Así las cosas, dependerá de las decisiones que adopten los legisladores sectoriales, estatal y autonómicos, el que, efectivamente, se produzca, o no, una reducción de las competencias municipales.<sup>51</sup>

Por otra parte, para dar solución al segundo problema hay que partir de la idea de que la enumeración contenida en el artículo 25.2 de la LBRL no constituye un elenco cerrado, sino un conjunto mínimo de campos en los que, para garantizar una mínima autonomía local común en todo el territorio del Estado, los Ayuntamientos han de tener competencias propias, por lo que en consecuencia, como se ha argumentado en el apartado precedente, tal elenco, naturalmente, puede ser ampliado en el ámbito autonómico.<sup>52</sup>

Así pues, las normas de las Comunidades Autónomas que, a la entrada en vigor de la LRSAL, preveían una cláusula de competencias mínimas, comprensiva de un conjunto de ámbitos en los que era necesario atribuir intervención a los municipios, idéntico a la redacción original de la LBRL o incluso más amplio, no entran en conflicto con el nuevo artículo 25.2 de la citada Ley, siendo por ello plenamente constitucionales.

51. En el caso del legislador estatal, se analizará más adelante si este, en el ámbito de sus competencias, ha podido utilizar ya la LRSAL para reducir las facultades de los municipios.

52. Una exégesis literal de la nueva redacción de este artículo 25.2, como indica Francisco Toscano Gil ("El nuevo sistema de competencias...", 2014, p. 300), puede llevar fácilmente a entender que la LRSAL ha establecido una cláusula de competencias máximas de los municipios. No obstante, esta interpretación, que, incluso, es la que *a priori* puede parecer más acorde con la *voluntas legislatoris* –y que ha sido avalada por el Consejo de Estado (cfr. Francisco Velasco Caballero, "Títulos competenciales y garantía constitucional...", 2014, p. 94)–, vulnera, sin duda alguna, la Constitución, por cuanto el Estado, al fijar una cláusula máxima de competencias municipales, excedería de su competencia legislativa básica en materia de régimen local (cfr. Tomàs Font i Llovet y Alfredo Galán Galán, "La reordenación de las competencias...", 2014, p. 40). En consecuencia, con el fin de evitar una lectura inconstitucional del antedicho precepto, se debe realizar una interpretación sistemática del mismo, poniéndolo en relación con el 2.1 (según el cual "la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas [...] deberá asegurar a los Municipios [...] su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda [...]"), y teleológica, a la luz del principio de autonomía local (el cual sirve, como se ha explicado, de fundamento a este precepto básico estatal), de modo que se ha de entender que, en este caso, la *voluntas legis* es no impedir a los legisladores autonómicos la posibilidad de ampliar esta cláusula de competencias, ni prohibir el otorgamiento por los mismos de facultades a los Ayuntamientos en otros sectores no previstos en el antedicho artículo 25.2 de la LBRL. En este sentido, se ha pronunciado también María José Alonso Mas, "El nuevo régimen de las competencias municipales", en Manuel J. Domingo Zaballós (coord.), *Reforma del Régimen Local*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, p. 163-165.

En el futuro, la legislación autonómica, en el marco de las disposiciones estatutarias a las que se halle sometida,<sup>53</sup> podrá o mantener las cláusulas de competencias mínimas hoy existentes o reducirlas, adaptándolas a la nueva redacción que la LRSAL ha dado al artículo 25.2 de la LBRL.<sup>54</sup>

Finalmente, para concluir este epígrafe hay que señalar que, aunque la decisión del legislador básico de régimen local merma de modo claro el nivel de garantía de la autonomía local –en aras, teórica y supuestamente, a permitir un mayor cumplimiento del principio de eficiencia de la actuación pública–, esta opción por reducir los espacios donde es imperativo reconocer competencias a los Ayuntamientos es perfectamente constitucional,<sup>55</sup> de acuerdo con la jurisprudencia del alto tribunal, que deja completamente en manos del legislador, estatal y autonómico, el determinar cuál es el contenido de la autonomía de los entes locales, con el único límite de que en cada momento dicho contenido ha de asegurar la preservación de la institución para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar.<sup>56</sup>

---

53. Por las mismas razones, tampoco incurren en inconstitucionalidad las cláusulas de competencias mínimas estatutarias que sean más amplias que la incluida en la legislación básica estatal. En estos casos, como ha señalado el Tribunal Constitucional, en el FJ 37º de su Sentencia 31/2010, de 28 de junio: “[...] 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 [...]”.

54. Hipotéticamente, también cabría que se incrementase el número de sectores comprendidos en las mismas, pero en el contexto actual parece que esta posibilidad se halla de forma exclusiva en el plano de la ciencia-ficción y no en el de la ciencia jurídica.

55. *Vid.* Francisco Velasco Caballero, “Títulos competenciales y garantía constitucional...”, 2014, p. 92 y 93.

56. *Vid.*, entre otras muchas, las SSTC 4/1981, de 2 de febrero; 32/1981, de 28 de julio; 84/1982, de 23 de diciembre, o 214/1989, de 21 de diciembre. Como demuestra Francisco Velasco Caballero, en concreto, el precepto supera el pertinente juicio de reconocibilidad. *Vid.* “Títulos competenciales y garantía constitucional...”, 2014, p. 95 y 96.

### **3.2.2. Legitimidad y consecuencias del cambio del apartado 3º y de la incorporación de los párrafos 4º y 5º al artículo 25 de la LBRL**

La introducción de un conjunto de criterios que han de ser respetados por los legisladores sectoriales a la hora de asignar funciones a los municipios ha planteado, hasta la fecha, una sola cuestión relevante: ¿el sometimiento a estas pautas es exigible a las normas que atribuyen competencias a los Ayuntamientos que se encontraban desplegando sus efectos en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL o tal acatamiento es exigible, exclusivamente, a aquellas que se promulguen con posterioridad a tal fecha?

En la medida en que las citadas reglas tienen como finalidad inspirar el procedimiento legislativo de concesión de funciones a los municipios, es evidente que la sumisión a las mismas solo se puede reclamar de aquellas disposiciones que se tramiten tras la entrada en vigor de la LRSAL.

En particular, se debe destacar que, si en el futuro una Comunidad Autónoma, en desarrollo de un determinado precepto estatutario que garantiza competencias a los Ayuntamientos en un cierto ámbito, pretende, a través de una ley sectorial, atribuir una concreta función a los municipios en dicho campo, necesariamente deberá realizar tal asignación cumpliendo los requisitos que se imponen en estos preceptos de la LBRL, en cuanto que esta es una norma básica.

Por lo que atañe a la legitimidad constitucional de esta decisión, cabe entender que, aunque la implantación de estos concretos criterios puede tener como efecto indirecto una contracción en la asignación de competencias propias a los Ayuntamientos, y, por ende, una merma de la autonomía local, en aras a una hipotética y discutible mejora de la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos, esta sola tacha no implica la inconstitucionalidad de tal decisión, la cual, como se ha indicado con anterioridad, se halla amparada por la doctrina del Tribunal Constitucional que afirma que el Estado tiene capacidad para fijar las directrices destinadas a ordenar la asignación de las competencias que se deben reconocer a las entidades locales (STC 214/1989, de 21 de diciembre).

### **3.2.3. Legitimidad y consecuencias de la promulgación de las disposiciones de la LRSAL que pretenden transferir competencias**

#### *3.2.3.1. La constitucionalidad, el alcance y la efectividad de la transferencia de competencias, en materia de educación, operada a través de la disposición adicional decimoquinta*

En este campo, el legislador sectorial estatal, al dictar las normas básicas necesarias para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, de acuerdo con el artículo 149.1.30º de la misma, con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en tal materia, al apreciar la existencia de un cierto interés local en este ámbito ha atribuido concretas competencias a los municipios, asegurándoles de este modo, como mínimo, una efectiva intervención en este sector, idéntica en todo el territorio nacional.

Así, por ejemplo, en primer lugar, el artículo 126 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, otorga a los Ayuntamientos representación en los consejos escolares,<sup>57</sup> y en segundo lugar la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, del derecho a la educación, por una parte, confiere a los municipios funciones en materia de la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, y, por otra parte, les atribuye la facultad de instituir centros docentes públicos y la capacidad de cooperar con las Administraciones educativas en la creación, construcción y mantenimiento de los mismos,<sup>58</sup> cuestión esta última que se concreta en la disposición adicional decimoquinta de la citada Ley Orgánica 2/2006, de 3

---

57. Este artículo 126, que regula la composición de los consejos escolares, preceptúa: "1. El Consejo Escolar de los centros públicos estará compuesto por los siguientes miembros: [...] c) Un concejal o representante del Ayuntamiento en cuyo término municipal se halle radicado el centro".

De acuerdo con las disposiciones finales quinta y séptima de esta norma, se trata de un precepto básico y orgánico.

58. Esta disposición literalmente establece: "1. Las Corporaciones locales cooperarán con las Administraciones educativas competentes, en el marco de lo establecido por la legislación vigente y, en su caso, en los términos que se acuerden con ellas, en la creación, construcción y mantenimiento de los centros públicos docentes, así como en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

"2. La creación de centros docentes públicos, cuyos titulares sean las Corporaciones locales, se realizará por convenio entre estas y la Administración educativa competente, al objeto de su inclusión en la programación de la enseñanza a que se refiere el artículo 27. "Dichos centros se someterán, en todo caso, a lo establecido en el Título Tercero de esta Ley. Las funciones que en el citado Título competen a la Administración educativa corres-

de mayo, de educación, en la que se establece que la conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán a los Ayuntamientos, y que, además, estos han de cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.<sup>59</sup>

---

pondiente, en relación con el nombramiento y cese del director y del equipo directivo, se entenderán referidas al titular público promotor”.

59. La antedicha disposición señala: “1. Las Administraciones educativas podrán establecer procedimientos e instrumentos para favorecer y estimular la gestión conjunta con las Administraciones locales y la colaboración entre centros educativos y Administraciones Públicas.

”En lo que se refiere a las corporaciones locales, se establecerán procedimientos de consulta y colaboración con sus federaciones o agrupaciones más representativas.

”2. La conservación, el mantenimiento y la vigilancia de los edificios destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, corresponderán al Municipio respectivo.

”Dichos edificios no podrán destinarse a otros servicios o finalidades sin autorización previa de la Administración educativa correspondiente.

”3. Cuando el Estado o las Comunidades Autónomas deban afectar, por necesidades de escolarización, edificios escolares de propiedad municipal en los que se hallen ubicados centros de educación infantil, de educación primaria o de educación especial, dependientes de las Administraciones educativas, para impartir educación secundaria o formación profesional, asumirán, respecto de los mencionados centros, los gastos que los Municipios vinieran sufragando de acuerdo con las disposiciones vigentes, sin perjuicio de la titularidad demanial que puedan ostentar los Municipios respectivos. Lo dispuesto no será de aplicación respecto a los edificios escolares de propiedad municipal en los que se impartan, además de educación infantil y educación primaria o educación especial, el primer ciclo de educación secundaria obligatoria. Si la afectación fuera parcial se establecerá el correspondiente convenio de colaboración entre las Administraciones afectadas.

”4. Los Municipios cooperarán con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes.

”5. Las Administraciones educativas podrán establecer convenios de colaboración con las corporaciones locales para las enseñanzas artísticas. Dichos convenios podrán contemplar una colaboración específica en escuelas de enseñanzas artísticas cuyos estudios no conduzcan a la obtención de títulos con validez académica.

”6. Corresponde a las Administraciones educativas establecer el procedimiento para el uso de los centros docentes que de ellas dependan, por parte de las autoridades municipales, fuera del horario lectivo para actividades educativas, culturales, deportivas u otras de carácter social. Dicho uso quedará únicamente sujeto a las necesidades derivadas de la programación de las actividades de dichos centros.

”7. Las Administraciones educativas, deportivas y municipales, colaborarán para el establecimiento de procedimientos que permitan el doble uso de las instalaciones deportivas pertenecientes a los centros docentes o a los Municipios”.

”De conformidad con las Disposiciones Finales Quinta y Séptima de esta norma, se trata de un precepto básico solo en sus puntos 2 y 3 y no orgánico”.

Así las cosas, la eficacia de la retirada de algunas funciones en este campo que pretende la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL ha de valorarse teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- a) dado que se trata de competencias atribuidas directamente por el legislador sectorial estatal, en principio cabe que el Estado despoje de ellas a los municipios. Sin embargo, desde el punto de vista de la técnica normativa es criticable que tal retrocesión se imponga, de modo indirecto, por el legislador básico de régimen local, a través de la LRSAL, y no se efectúe, de forma directa, por el legislador básico sectorial, mediante la modificación de la normativa educativa citada.
- b) no obstante lo dicho, el legislador estatal ha de respetar un límite formal a la hora de efectuar la retirada de algunas de estas funciones –en especial, las relativas a la participación en consejos escolares y a la creación de centros docentes–: es preciso que la lleve a cabo a través de una Ley Orgánica.<sup>60</sup> En consecuencia, no parece que pueda entenderse que esta operación se ha perfeccionado a través de la LRSAL, que es una Ley ordinaria, sino que, por el contrario, todavía se halla pendiente tal actuación.<sup>61</sup>
- c) de conformidad con el artículo 149.1.30º de la Constitución, al Estado le corresponde dictar las disposiciones básicas en materia de educación. Ello implica que incumbe a las Comunidades Autónomas el despliegue de dicha legislación –eso sí, con los límites que, a mayores, se derivan del hecho de que algunas de las citadas disposiciones básicas estatales tienen el carácter de orgánicas. Así, lógicamente, estas han aprobado normas en materia de educación; en algunas de ellas es po-

---

60. Así sucedió, aunque en sentido inverso, cuando, para dar cumplimiento al Pacto de Toledo, se amplió el número 1 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, a través de la Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la misma.

61. En este sentido, cabe destacar que se podría haber aprovechado la tramitación de Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, para llevar a cabo la modificación pretendida. *Vid.* María José Alonso Mas, "El nuevo régimen...", 2014, p. 167.

De hecho, realmente dicha norma, por una parte, modificó el artículo 126.1.d de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, sobre la composición de los consejos escolares de los centros públicos, y, por otra parte, cambió el artículo 56 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, sobre la composición de los consejos escolares de los centros privados, en particular, eliminando la representación municipal en los mismos.

sible encontrar, como tantas veces sucede en las regulaciones de desarrollo, el reconocimiento de las antedichas competencias a los municipios, en los mismos o similares términos que los establecidos en la normativa estatal.<sup>62</sup> De ser así, como se ha explicado en el epígrafe anterior, estas disposiciones

---

62. En este sentido, por ejemplo, en el artículo 159 de la Ley 12/2009, del 10 de julio, de educación de Cataluña se dispone: "Artículo 159. Competencias de los entes locales

"1. Los municipios participan en el gobierno de los centros educativos que prestan el Servicio de Educación de Cataluña a través de la presencia en los consejos escolares, y también en la programación general de la enseñanza, sin perjuicio de las otras competencias que les atribuye el apartado 3.

"2. Los entes locales pueden crear centros propios mediante convenios con el Departamento, de acuerdo con la programación de la oferta educativa.

"3. Corresponde a los municipios:

"a) Participar en las funciones que corresponden a la Administración de la Generalidad en los distintos aspectos del sistema educativo y, en especial, en las siguientes materias:

"Primero. La determinación de la oferta educativa del ámbito territorial a través de los procedimientos establecidos por reglamento.

"Segundo. El proceso de admisión en los centros que prestan el Servicio de Educación de Cataluña de su territorio, a través, si procede, de las oficinas municipales de escolarización.

"Tercero. El establecimiento de medidas que permitan a los centros llevar a cabo actividades extraescolares promovidas por la Administración educativa, así como la coordinación de dichas actividades.

"Cuarto. La programación de las enseñanzas de formación profesional y la coordinación con el entorno territorial y empresarial, y el fomento de la implicación de los agentes territoriales y sociales en el compromiso educativo de toda la sociedad.

"Quinto. La vigilancia del cumplimiento de la escolarización obligatoria.

"Sexto. La aplicación de los programas de evaluación, y el conocimiento de los resultados.

"Séptimo. La promoción y aplicación de programas dirigidos a alumnos de familias de inmigrantes o transeúntes.

"Octavo. El establecimiento de programas y otras fórmulas de colaboración con las asociaciones de madres y padres de alumnos para estimular y apoyar a las familias en el compromiso con el proceso educativo de los hijos.

"Noveno. El desarrollo de programas de cualificación profesional inicial.

"Décimo. La determinación del calendario escolar.

"b) Organizar y gestionar los centros propios.

"c) Gestionar la admisión de alumnos en las enseñanzas del primer ciclo de educación infantil, fijando el procedimiento y los baremos correspondientes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47.6.

"d) Cooperar con la Administración de la Generalidad en la creación, construcción y mantenimiento de los centros educativos públicos.

"e) Garantizar la coordinación de los servicios sociales con los servicios educativos con el objetivo de velar por el interés superior del niño o niña.

"f) Velar por el cumplimiento de la presente Ley y de la normativa que la desarrolla.

"4. A petición de los entes locales, y de acuerdo con la programación educativa, pueden delegarse competencias para crear, organizar y gestionar centros públicos que impartan el primer ciclo de educación infantil, enseñanzas artísticas o educación de adultos.

"5. Los consejos comarcales pueden asumir la gestión de los servicios de transporte, de los servicios de comedor escolar y de otros servicios escolares, de acuerdo con lo que se establezca por reglamento.

"6. Los municipios, para ejercer las competencias en materia de educación, pueden recibir apoyo, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 5, de los demás entes locales".

autonómicas, dado que garantizan un estándar más alto de autonomía local, no colisionan con la nueva ordenación introducida por la LRSAL –colisión que en algún caso, por ejemplo respecto de la composición de los consejos escolares, podría haber surgido si se hubiese efectuado una modificación, en este punto, de las Leyes orgánicas de educación–, y, por lo tanto, ni se encuentran afectadas por una inconstitucionalidad sobrevenida, ni es estrictamente necesaria –aunque sí es posible– su adaptación inmediata a la nueva regulación estatal. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, los municipios no se ven necesariamente privados, de momento, de las facultades en cuestión, si cuentan con tales títulos competenciales atribuidos por las correspondientes normas autonómicas.<sup>63</sup>

- d) la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL establece que las Administraciones autonómicas se arrogarán la titularidad de las competencias que esta misma Ley, a través del nuevo texto del artículo 25.2.n de la LBRL, prevé como propias de los Ayuntamientos. Es evidente que esto constituye un incontestable supuesto de antinomia normativa. Resulta totalmente inconciliable el hecho de que, en los campos citados, los municipios deban tener competencias propias, por imposición del artículo 25 de la LBRL, con la previsión de que, en virtud de la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL, los mismos Ayuntamientos hayan de verse privados de tales facultades, en la medida en que han de ser asumidas por las Comunidades Autónomas.<sup>64</sup> Una coherente y racional interpretación sistemática y teleológica de la LRSAL lleva a considerar que, en este caso, ha de prevalecer el nuevo artículo 25 de la LBRL, no pudiendo entenderse, en consecuencia,

63. En caso de ausencia de tales títulos, y para evitar eventuales supuestos de inactividad administrativa, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de La Rioja, mediante el párrafo segundo del artículo 4.1 de la Ley 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos, ha establecido: “Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de educación continuarán siendo ejercidas por estas corporaciones locales en los términos previstos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en tanto no hayan sido asumidas formalmente por parte de la Comunidad Autónoma de La Rioja para la totalidad de los centros docentes públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial”.

64. En este mismo sentido: Luis Míguez Macho, “Las competencias locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local”, 2014.

que se deban transferir las competencias mencionadas a las Administraciones autonómicas.

Por todo lo explicado, y sin necesidad de entrar en el detalle y análisis de los concretos problemas aplicativos que la implementación de la disposición adicional decimoquinta de la LRSAL podría conllevar,<sup>65</sup> cabe afirmar que esta, ni incide sobre la legislación sectorial autonómica, ni altera directamente el ámbito competencial de los municipios.

### *3.2.3.2. La constitucionalidad, el alcance y la efectividad de la transferencia de competencias, en materia de sanidad y salud, efectuada a través de las disposiciones transitorias primera y tercera*

El Estado, de conformidad con el artículo 149.1.16º de la Constitución, tiene competencias para establecer las bases y llevar a cabo la coordinación general de la sanidad. En el ejercicio de esta función, el legislador estatal, al individuar la presencia de intereses locales en este ámbito, optó por reconocer de forma inmediata algunas funciones a los municipios, garantizando, de este modo, a los mismos, como mínimo una cierta intervención en este sector, idéntica en todo el territorio nacional. Así, en ejecución del título competencial citado, se dictó la Ley 14/1986, de 25 de abril, general de sanidad (en adelante, LGS).<sup>66</sup> Esta norma, por ejemplo, en su artículo 42.2 dispone que las corporaciones locales participarán en los órganos de dirección de las áreas de salud, y en su artículo 42.3.d determina que corresponde a dichas corporaciones el control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como de los medios necesarios para su transporte.<sup>67</sup>

65. *Vid.*, sobre esta cuestión, Marcos Almeida Cerredá, "La redelimitación de las competencias...", 2014, p. 153 y ss.

66. *Vid.* también, como ejemplo, el artículo 13 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, general de salud pública.

67. Este artículo ordena: "1. Las normas de las Comunidades Autónomas, al disponer sobre la organización de sus respectivos servicios de salud, deberán tener en cuenta las responsabilidades y competencias de las provincias, Municipios y demás Administraciones Territoriales intracomunitarias, de acuerdo con lo establecido en los Estatutos de Autonomía, la Ley de Régimen Local y la presente Ley.

"2. Las Corporaciones Locales participarán en los órganos de dirección de las Áreas de Salud.

"3. No obstante, los Ayuntamientos, sin perjuicio de las competencias de las demás Administraciones Públicas, tendrán las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planes sanitarios:

En este marco, el valor de la retirada de las funciones que persiguen las disposiciones transitorias primera y tercera de la LRSAL ha de determinarse teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) puesto que fue el Estado quien atribuyó concretas facultades a los municipios en ejercicio de sus propias competencias, no cabe duda de que este puede privar de tales funciones a los Ayuntamientos. No obstante, desde la óptica del principio de seguridad jurídica, es ciertamente censurable, en primer lugar, el que tal operación se realice por el legislador básico de régimen local y no se efectúe por el legislador básico sectorial sanitario, y, en segundo lugar, que tan solo se repita, en la disposición transitoria primera, la fórmula "participación en la gestión de la atención primaria de la salud", contenida en la redacción previa del artículo 25.2 de la LBRL, sin delimitar específicamente cuáles son las concretas competencias y servicios –por ejemplo, de mantenimiento de centros de salud– que se han de transferir.<sup>68</sup>
- b) de conformidad con el artículo 149.1.16º de la Constitución, al Estado le corresponde dictar las normas básicas en materia

---

"a) Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

"b) Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

"c) Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportivas y de recreo.

"d) Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y demás productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o consumo humanos, así como los medios de su transporte.

"e) Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.

"4. Para el desarrollo de las funciones relacionadas en el apartado anterior, los Ayuntamientos deberán recabar el apoyo técnico del personal y medios de las Áreas de Salud en cuya demarcación estén comprendidos.

"5. El personal sanitario de los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas que preste apoyo a los Ayuntamientos en los asuntos relacionados en el apartado 3 tendrá la consideración, a estos solos efectos, de personal al servicio de los mismos, con sus obligadas consecuencias en cuanto a régimen de recursos y responsabilidades personales y patrimoniales".

68. Es necesario recordar, aquí, que el artículo 79.2 de la LGS establece: "2. La participación en la financiación de los servicios de las Corporaciones Locales que deban ser asumidos por las Comunidades Autónomas se llevará a efecto, por un lado, por las propias Corporaciones Locales y, por otro, con cargo al Fondo Nacional de Cooperación con las Corporaciones Locales.

"Las Corporaciones Locales deberán establecer, además, en sus presupuestos las consignaciones precisas para atender a las responsabilidades sanitarias que la Ley les atribuye".

de sanidad, lo cual supone, correlativamente, que concierne a las Comunidades Autónomas el desarrollo de dichas disposiciones. Así, estas han aprobado sus respectivas Leyes de sanidad, en algunas de las cuales, como es habitual, se puede encontrar una expresa concesión de funciones a los municipios, equivalente a la que se prevé en la Ley básica estatal.<sup>69</sup>

69. En este sentido, por ejemplo, los artículos 67 y 68 de la Ley 15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria de Cataluña, disponen: "Art. 67. Participación

"Los Ayuntamientos participarán en los órganos del Servicio Catalán de la Salud de la manera prevista en la presente Ley.

"Art. 68. Competencias

"1. En el marco del sistema sanitario público de Cataluña, los Ayuntamientos serán competentes para:

"a) Prestar los servicios mínimos obligatorios establecidos en la legislación que regula el régimen municipal en lo referente a los servicios de salud y demás regulados en la presente Ley.

"b) Prestar los servicios necesarios para dar cumplimiento a las siguientes responsabilidades mínimas en relación al obligado cumplimiento de las normas y planos sanitarios relativos a:

"Control sanitario del medio ambiente: contaminación atmosférica, abastecimiento de aguas, saneamiento de aguas residuales, residuos urbanos e industriales.

"Control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, ruidos y vibraciones.

"Control sanitario de edificios y lugares de vivienda y de convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico-deportiva y de recreo.

"Control sanitario de la distribución y suministro de alimentos, bebidas y otros productos, directa o indirectamente relacionados con el uso o el consumo humano, así como de sus medios de transporte.

"Control sanitario de los cementerios y policía sanitaria mortuoria.

"c) Promover, en el marco de las legislaciones sectoriales, aquellas actividades y prestar los servicios sanitarios necesarios para satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad de vecinos y en particular:

"La defensa de los consumidores y usuarios de la sanidad.

"La participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

"La protección de la sanidad ambiental.

"La protección de la salubridad pública.

"d) Realizar actividades complementarias de las que sean propias de otras Administraciones públicas en las materias objeto de la presente Ley, y en particular, respecto a la educación sanitaria, vivienda, protección del medio y del deporte en los términos establecidos en la legislación que regula el régimen municipal.

"e) Prestar los servicios relacionados con las materias objeto de la presente Ley derivados del ejercicio de las competencias que en ellos puedan delegar la Generalidad de Cataluña según los términos establecidos en la legislación que regula el régimen municipal.

"2. Para el desarrollo de las funciones a que se refiere el apartado anterior, los Ayuntamientos podrán solicitar el apoyo técnico del personal y de los medios de las Regiones y Sectores Sanitarios en cuya demarcación se encuentren comprendidos. El personal sanitario del Servicio Catalán de la Salud que preste apoyo a los Ayuntamientos en la realización de las referidas funciones tendrá la consideración, solo a dichos efectos, de personal al servicio de los Ayuntamientos".

Hay que destacar que este precepto no atribuye, expresa y específicamente, competencias a los municipios en materia de mataderos.

Según lo explicado, y como en el caso de la educación, esta legislación autonómica, dado que proporciona un estándar más alto de protección de la autonomía local que el nuevo fijado por la LRSAL –de entenderse que esta modifica la LGS–, no choca con la regulación incorporada por la misma, de modo que, en consecuencia, tales disposiciones autonómicas no se encuentran afectadas ni por una inconstitucionalidad sobrevenida ni es inexorablemente ineludible –aunque sí admisible– su adaptación perentoria a aquella. Finalmente, los municipios, como resultado de lo anterior, no se ven privados, de momento, de sus competencias en materia de sanidad y salud, al encontrar respaldo sus actuales facultades en estos campos en las atribuciones competenciales contenidas en las normas autonómicas –siempre que tales concesiones existan en su Comunidad Autónoma y mientras no se proceda a la revisión de estas.<sup>70</sup>

- c) dada la remisión que la LRSAL contiene a las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, a la hora de regular el efectivo traslado de las competencias en materia de salud –que no de sanidad–<sup>71</sup> y a la vista de la redacción actual de las mismas, cabe dudar que estas puedan satisfacer el encargo que la LRSAL les encomienda, de tal modo que el efectivo traspaso de estas funciones parece, evidentemente, condicionado a la adecuada modificación de las citadas disposiciones legislativas.<sup>72</sup>

Como conclusión de todo lo expuesto, se puede afirmar que la disposición transitoria primera y la disposición transitoria tercera, en primer lugar, limitan su incidencia sobre la legis-

---

70. Si, en alguna Comunidad Autónoma, su normativa propia no atribuyese, expresamente, una o varias de las antedichas competencias a los municipios –bien porque existe una completa ausencia de regulación al respecto, bien porque tal legislación se limitase a recoger un reenvío a las normas estatales–, en este caso la Administración autonómica correspondiente tendría que asumir la erogación del servicio o servicios en los que se concreten dichas facultades –salvo que opte por alguna de las fórmulas dilatorias que se explicarán al final del presente estudio. Esto puede suceder, sobre todo, con las competencias relacionadas con la sanidad –inspección y control de mataderos, por ejemplo.

71. Aunque, como se expondrá más adelante, no pocas normas de desarrollo de la LRSAL contienen tal remisión.

72. *Vid.*, sobre esta cuestión, Marcos Almeida Cerredá, “La redelimitación de las competencias...”, 2014, p. 158.

lación sectorial autonómica al hecho de ampliar su área de actuación, en la medida en la que eliminan la obligación de la misma de reconocer determinadas facultades a los municipios en los campos de la salud y la sanidad, y, en segundo lugar, no alteran necesariamente el marco competencial de los Ayuntamientos en estos ámbitos –eso sí, siempre que los mismos cuenten con títulos habilitantes derivados de su legislación autonómica.

### *3.2.3.3. La constitucionalidad, el alcance y la efectividad de la transferencia de competencias, en materia de servicios sociales, realizada a través de la disposición transitoria segunda*

En este campo, al Estado, en primer lugar, le corresponde tanto la competencia para dictar la legislación básica en materia de Seguridad Social y para disciplinar su régimen económico, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el artículo 149.1.17º de la Constitución, como la capacidad para reglamentar las bases del sistema sanitario y llevar a cabo la coordinación general del mismo, de conformidad con el artículo 149.1.16º de la Constitución. Apoyándose en estos títulos, la Administración General del Estado ha construido el actual sistema de Seguridad Social, dentro del cual ha creado, con el beneplácito del Tribunal Constitucional,<sup>73</sup> un subsistema de asistencia social integrado por diversos servicios sociales, a los que tienen acceso personas que no cumplen el requisito de cotizar a la antedicha organización. Estos servicios se encuentran previstos, esencialmente, en el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.<sup>74</sup> En segundo lugar, el Estado es competente para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, en virtud del artículo 149.1.1º de la Constitución. Así, ejercitando esta atribución, la Administración General del

73. *Vid.*, en especial, el FJ 5º de su Sentencia 239/2002, de 11 de diciembre.

74. En particular, en los artículos 38, 53, 54, 55, 56 y 181. Dichos servicios pueden consistir tanto en prestaciones materiales (tratamientos o intervenciones médicas especiales, tratamiento sanitario tras haber agotado el plazo correspondiente al nivel contributivo, atención a minusválidos, atención a personas de la tercera edad, etc.), como en prestaciones económicas (subsidio de desempleo, subsidio de invalidez, subsidio de jubilación, prestaciones familiares, etc.).

Estado –aunque de forma muy controvertida–<sup>75</sup> ha disciplinado nuevos servicios asistenciales, que se añaden a los antes indicados. Básicamente, se trata de los servicios que integran el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD), el cual se halla reglado en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.<sup>76</sup> Y, en tercer lugar, hay que señalar que, de modo puntual, el Estado también puede recurrir a otros títulos competenciales, como por ejemplo los contenidos en el artículo 149.1.2º de la Constitución, referidos a la nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo, para implantar servicios sociales dirigidos a colectivos concretos.<sup>77</sup>

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

En uso de esta última atribución, las Comunidades Autónomas han creado sus propios sistemas de servicios sociales mediante la aprobación tanto de leyes generales, que actúan como normas centrales de la disciplina de este campo –en las cuales, en consecuencia, se establece la estructura, los principios rectores y las prestaciones del sistema de servicios asistenciales de la respectiva Autonomía–, como

---

75. *Vid.* sobre esta polémica: Marcos Almeida Cerredá, “Las competencias de los municipios...”, 2011, p. 2719 y 2720, y la bibliografía allí citada.

76. El artículo 12 de esta norma deja la participación de las entidades locales en este sub-sistema de asistencia social en las manos de las Comunidades Autónomas, estableciendo: “1. Las Entidades Locales participarán en la gestión de los servicios de atención a las personas en situación de dependencia, de acuerdo con la normativa de sus respectivas Comunidades Autónomas y dentro de las competencias que la legislación vigente les atribuye. “2. Las Entidades Locales podrán participar en el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la forma y condiciones que el propio Consejo disponga”.

77. Así lo ha hecho, por ejemplo, al dictar la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. *Vid.* también el FJ 13º de la STC 13/1992, de 6 de febrero, donde se justifica el uso del título “relaciones internacionales” en este ámbito.

de normas específicas, que prevén concretos servicios sociales, dirigidos, especialmente, a determinados sectores de la población, como la infancia, las personas mayores o las personas dependientes.<sup>78</sup>

En consecuencia, una lectura de la disposición transitoria segunda de la LRSAL, conforme con esta distribución constitucional de competencias, lleva a entender que, con ella, a lo sumo, en este ámbito, el Estado puede retirar a los municipios exclusivamente las funciones que él mismo les haya podido conferir dentro de su sistema de servicios sociales, pero nunca las facultades que las Comunidades Autónomas les hayan otorgado para la implantación y desarrollo de los suyos, en sus respectivas normas de servicios sociales –como se podría deducir del tenor literal de la antedicha disposición. Por lo tanto, la eficacia de esta disposición ha de entenderse limitada a los servicios sociales que, teóricamente, los Ayuntamientos gestionen, en virtud de un título competencial atribuido por el Estado, dentro del ámbito de los servicios sociales establecidos por el mismo. Respecto de estos servicios, dado que las Comunidades Autónomas se han apropiado de la facultad de ejecutar la legislación estatal en materia de Seguridad Social, cabe que, en principio, el Estado les asigne a las mismas su gestión a través de esta Disposición; eso sí, sin perjuicio de que luego ellas puedan delegar o atribuir competencias a los municipios, evidentemente, en el marco de la nueva regulación contenida al respecto en la LBRL.

Sin embargo, dada la remisión que la disposición transitoria segunda de la LRSAL hace a las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales para complementar la disciplina de la transferencia de servicios sociales, y a la vista de la inadecuación de dichas normas para cumplir tal cometido, parece que el traspaso efectivo de estas competencias solo se podrá producir cuando se modifiquen las citadas disposiciones legislativas, como se ha indicado ya para el caso de las funciones en materia de salud.<sup>79</sup>

Así pues, a la luz de lo explicado, en resumen, es posible sostener que la disposición transitoria segunda de la LRSAL, de forma directa, como mucho, hipotéticamente, puede producir una mínima alteración del ámbito competencial de municipios y Administraciones autonómi-

78. Vid. Marcos Almeida Cerredá, "Las competencias de las Comunidades Autónomas españolas en materia de servicios sociales", *Direito Regional e Local*, n. 18, 2012, p. 20-24.

79. Vid., sobre esta cuestión, Marcos Almeida Cerredá, "La redelimitación de las competencias...", 2014, p. 158.

cas en el campo de los servicios sociales, en el sentido de autorizar la retirada a aquellos de ciertas funciones que, de modo correlativo, se atribuirían a estas, sobre concretos servicios integrados en el sistema asistencial estatal.<sup>80</sup>

#### **4. Breve prospectiva: la determinación del alcance fáctico de las modificaciones pretendidas por la LRSAL, a través de la revisión de la normativa autonómica de desarrollo de la misma**

Como ya se ha dicho, la LRSAL se ha dictado, fundamentalmente, al amparo del título competencial sobre régimen local, incardinado en el artículo 149.1.18º de la Constitución. En consecuencia, su entrada en vigor ha de ser seguida por la promulgación del correspondiente desarrollo normativo autonómico de sus preceptos. Y así está sucediendo: se han aprobado siete Decretos-Leyes,<sup>81</sup> cinco Leyes<sup>82</sup> y un

---

80. Otra valoración de los efectos de esta norma se puede encontrar en: María Antonia Arias Martínez, "Las competencias locales...", 2014, p. 406-407.

81. Estas normas son: Decreto-Ley castellano-leonés 1/2014, de 27 de marzo, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en Castilla y León derivado de la entrada en vigor de la LRSAL; Decreto-Ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación de la LRSAL; Decreto-Ley extremeño 3/2014, de 10 de junio, por el que se modifica la Ley 17/2010, de 22 de diciembre, de mancomunidades y entidades locales menores de Extremadura; Decreto-Ley catalán 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña a la disposición adicional novena de la LRSAL (el cual substituye al Decreto-Ley catalán 3/2014, de 17 de junio, por el que se establecen medidas urgentes para la aplicación en Cataluña de la LRSAL, que quedó derogado tras su falta de convalidación por el parlamento autonómico); Decreto-Ley murciano 1/2014, de 27 de junio, de medidas urgentes para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivado de la entrada en vigor de la LRSAL, Decreto-Ley balear 2/2014, de 21 de noviembre, de medidas urgentes para la aplicación a las Illes Balears de la LRSAL, y Decreto-Ley valenciano 4/2015, de 4 de septiembre.

82. Estas Leyes son: Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL; Ley riojana 2/2014, de 3 de junio, de medidas para la garantía y la continuidad de los servicios públicos en la Comunidad autónoma de La Rioja; Ley madrileña 1/2014, de 25 de julio, de adaptación del régimen local de la Comunidad de Madrid a la LRSAL, Ley foral navarra 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra y Ley 7/2015, de 1 de abril, de los Municipios de Canarias.

Reglamento,<sup>83</sup> si bien hay que destacar que se trata de desarrollos de urgencia, limitados y de mínimos.

Pues bien, respecto de los mismos, a los efectos del presente trabajo, tan solo interesa destacar que, en la materia objeto de este, las Comunidades Autónomas han optado por los principios de prudencia y continuidad ante la reforma estatal, demostrando, ciertamente, una actitud obstativa hacia ella. En casi todas las normas citadas, se encuentra un precepto, como la disposición adicional única del Decreto-ley andaluz 7/2014, de 20 de mayo, del siguiente tenor: "Las competencias que, con carácter previo a la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, se preveían como propias de los municipios en materia de participación en la gestión de la atención primaria de la salud e inspección sanitaria, en materia de prestación de servicios sociales, y de promoción y reinserción social, así como aquellas otras en materia de educación, a las que se refieren las disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, continuarán siendo ejercidas por los municipios en los términos previstos en las leyes correspondientes, en tanto no hayan sido asumidas por parte de la Comunidad Autónoma".<sup>84</sup>

De estas disposiciones autonómicas, se pueden inferir tres corolarios: primero, de naturaleza principal, las Comunidades Autónomas no reconocen a la legislación básica estatal la capacidad de reducir, con carácter inmediato, el ámbito competencial de sus municipios; segundo, de carácter substantivo, dichas Comunidades, aunque frenen la reforma estatal, no esconden su sintonía con el espíritu de la misma: adelgazar las competencias municipales –de ahí la apostilla "en tanto no sean asumidas [las competencias municipales] por la Administración autonómica" que se incluye en las normas antedichas–, y, tercero, de carácter pragmático, las Administraciones autonómicas permanecen a la espera de que, con la reforma de los sistemas de financiación autonómica y local anunciada, sea menos oneroso para ellas la asunción

---

83. Este se encuentra recogido en el Decreto asturiano 68/2014, de 10 de julio, por el que se regula el procedimiento para la obtención de los informes previstos en el artículo 7.4 de la LRSAL.

84. Obviamente, en cada norma existen especialidades. Por ejemplo Asturias, Madrid y Murcia no hacen referencia a la inspección sanitaria; Galicia, se compromete a asumir, desde 2014, los servicios de gestión de atención primaria de salud, y Madrid, por razones de eficiencia, se reserva la posibilidad de absorber, en cualquier momento, servicios individuales y concretos.

de las facultades cuya titularidad están dispuestas a arrebatar a los municipios.

En definitiva, *de iure*, la LRSAL no ha triunfado a la hora de imponer una inmediata contracción de las competencias municipales a las Comunidades Autónomas –porque tal pretensión, como se ha tratado de demostrar en el presente trabajo, era constitucionalmente inviable en muchos supuestos–, pero no es de descartar que *de facto* logre tal objetivo, con el paso del tiempo, en la medida en la que parece probable que no pocas Comunidades Autónomas, a través de sus futuras normas en materia de educación, salud, sanidad y servicios sociales, terminen asumiendo como propios los fundamentos y postulados de esta última modificación de la LBRL.<sup>85</sup>

---

85. Este hecho merece una valoración diferente según el sector de que se trate. Así, el que los Ayuntamientos puedan, eventualmente, perder algunas de las facultades estudiadas en materia de sanidad y educación es coherente, desde el punto de vista organizativo-funcional, con la actual distribución de competencias, en esos ámbitos, entre los tres niveles territoriales, y no parece muy lesivo para la autonomía local, por la baja *ratio* que resulta de la ecuación nivel de autogobierno/esfuerzo económico aplicada a cada una de ellas. Por el contrario, una posible reducción de la intervención de los municipios en la ordenación y gestión de los sistemas de servicios sociales, donde estos son –y han de ser necesariamente– el punto central de referencia –más allá del fuerte impacto que tal decisión tendría en el grado de autonomía de la que disfrutaban en nuestro ordenamiento estos entes–, constituiría, sin duda alguna, un factor de empobrecimiento de los servicios que los ciudadanos podrían recibir en este campo, lo cual, indiscutiblemente, no sería un resultado deseable.

## RESUMEN

El presente artículo tiene por objeto analizar en qué medida la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, incide directamente en la regulación estatal sectorial y en la normativa autonómica, sea ésta estatutaria u ordinaria, local o sectorial, en los ámbitos de la educación, la sanidad, la salud y los servicios sociales. Con esta finalidad, en primer lugar se expondrán, de forma detallada, las variaciones que la citada norma trata de implantar en el marco competencial de los ayuntamientos españoles, tanto mediante la modificación de los apartados 2º y 3º del artículo 25 de la LBRL y la adición de los párrafos 4º y 5º al mismo, como a través de sus disposiciones adicionales decimoquinta y transitorias primera, segunda y tercera; y, en segundo lugar, se estudiará no sólo la viabilidad constitucional de la limitación y condicionamiento del sistema de atribución de competencias a los municipios que la citada Ley incluye en el antedicho artículo 25, sino también la legitimidad y el eventual alcance –tanto en el plano jurídico como en el práctico– de la pretensión de transferir determinadas funciones, en los campos indicados, de aquéllos a las comunidades autónomas, sobre dicha nueva base normativa.

**Palabras clave:** reforma local; distribución competencial; educación; sanidad; salud y servicios sociales.

## RESUM

El present article té per objecte analitzar en quina mesura la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local, incideix directament en la regulació estatal sectorial i en la normativa autonòmica, sigui aquesta estatutària o ordinària, local o sectorial, en els àmbits de l'educació, la sanitat, la salut i els serveis socials. Amb aquesta finalitat, en primer lloc s'exposaran de forma detallada les variacions que la norma esmentada tracta d'implantar en el marc competencial dels ajuntaments espanyols, tant mitjançant la modificació dels apartats 2n i 3r de l'article 25 de la LBRL i l'addició dels paràgrafs 4t i 5è, com a través de les disposicions addicionals quinzena i transitòries primera, segona i tercera; en segon lloc, s'estudiarà no només la viabilitat constitucional de la limitació i el condicionament del sistema d'atribució de competències als municipis que aquesta Llei inclou en l'esmentat article 25, sinó també la legitimitat i l'eventual abast -tant en el pla jurídic com en el pràctic- de la pretensió de transferir

determinades funcions, en els camps indicats, dels municipis a les comunitats autònomes, sobre la nova base normativa esmentada.

**Paraules clau:** reforma local; distribució competencial; educació; sanitat; salut i serveis socials.

## **ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyse to what extent Law 27/2013, of December 27th, on the Rationalisation and Sustainability of the Local Administration, has a direct influence on sectorial state regulation and on regional regulations, whether statutory or ordinary, local or sectorial, in the fields of education, healthcare, health and social services. To that end, the paper first of all expounds, in a detailed way, on the changes that the cited Law aims to introduce in the powers of Spain's Municipalities, by modifying the 2nd and 3rd sections of Article 25 of the LBRL and by adding the 4th and 5th paragraphs to it, and also by means of the Additional Fifteenth and Provisional First, Second and Third Dispositions. Secondly, it examines not only the constitutional viability of the limitation and conditioning of the system for attributing powers to Municipalities, which the cited Law includes in the aforementioned Article 25, but also the legitimacy and possible scope –both legally and in practice– of the intention to transfer certain functions, in the indicated fields, from Municipalities to Autonomous Regions, in accordance with the new regulatory basis.

**Keywords:** local reform; distribution of powers; education; healthcare; health and social services.