

Competencias y servicios municipales en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

idl

Francisco Velasco Caballero
Instituto de Derecho Local UAM

Líneas generales de la LRSAL

- **Dulcificado tras el Dictamen CE 567/2013**
 - Supresión de los “costes estándar”
 - Flexibilización de los controles económico-financieros
- **Reductivo de la autonomía local**
 - Materias de necesaria competencia municipal
 - Cláusula universal de competencia
 - Prelaciones y controles previos en el ejercicio de competencias “distintas de las propias”
 - Pérdida del sector público local “no equilibrado”
- **Recentralización del régimen local**
 - Decisiones de gestión de servicios por el Ministerio

Valoración general

- No encaja en la “estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera” (135 CE y LO 2/2012)
 - LOEPySF: control de resultado (“equilibrio”: 3.3 LO)
 - LRSAL: Control analítico de gestión
- Inversión de la relación constitucional entre autonomía (137 CE) y suficiencia financiera (142 CE)
- Pérdida de la autonomía política municipal
 - Municipios como proveedores de servicios obligatorios

¿Competencia estatal?

- 149.1.14 CE. **Hacienda general**. Limitada (STC 233/1999)
- 149.1.13 CE. “Bases y coordinación...de la **economía**”. Muy limitada (y orientada a las actividades económicas privadas)
- 149.1.18 CE: Bases del **régimen jurídico de las AAPP**. Límites:
 - Para garantizar la autonomía local, no para reducirla (SSTC 32/1981, 214/1989)
 - Compatibilidad con los Estatutos
 - No ampara regulaciones sectoriales
- **135 CE**: Nueva competencia estatal sobre estabilidad presupuestaria: sólo por Ley orgánica.

Del “coste estándar” al “coste efectivo”

- **Informe del IEF:** “coste estándar” como media de gastos en los programas de presupuestos liquidados
- **Problemas:**
 - Metodológicos:
 - No calcula costes sino *medias de gasto*
 - Sólo reflejan medias de gasto por habitante (no valoran ni los sobrecostes por razones de edad, geografía, ni la calidad).
 - Constitucionales:
 - Falta de competencia sectorial del Estado
 - Autonomía local: se suprime la autonomía de gasto
- **Riesgos:** financiación local a “coste estándar”
- El nuevo “**coste efectivo**” (116 *ter* LRSAL)
 - Transparencia
 - Posible recuperación de servicio municipal trasladado a provincia (26.2 LRSAL)

Prelación de competencias (I)

- Propias y delegadas frente a “distintas de las propias” (7.4 LBRL)
- Las competencias “distintas de las propias”:
 - Doble requisito:
 - Sostenibilidad financiera
 - No duplicación
 - Control. Doble informe **vinculante**:
 - Administración supralocal de la materia
 - En el PV: de la Adm vasca o de la D.Foral
 - Administración de tutela financiera:
 - En el PV: D.Foral (48.5 Ley 12/2002; Ley vasca 27/1983)

Prelación de competencias (II).

Problemas técnicos

- Incoherencia con el art. 7.1 LBRL: propias vs delegadas
- ¿Qué son competencias propias?
 - Versiones anteriores: las del art. 25.2 LBRL
 - Las demás autonómicas: impropias. Inconstitucional: incompetencia del Estado para degradar la competencias estatutarias
 - LRSAL: competencias sectoriales concretas atribuidas expresamente por la ley
 - País Vasco: nueva DA 8ª LHL
 - Excluidas: competencias universales o complementarias por ley autonómica (71 RDL catalán 2/2003)

Competencias impropias en el País Vasco

- Informe sobre duplicidades del G. Vasco (2011)
 - Políticas municipales de empleo
 - Subvenciones y ayudas a empresas
 - Vivienda
- Tras la LRSAL, además:
 - Servicios sociales “no de urgencia”
 - Atención primaria a la salud

Prelación de competencias (III). Problemas constitucionales

- La prelación:
 - Norma básica definidora del **sistema** competencial (STC 214/1989, FJ 3)
 - No hace irreconoscible la **autonomía local**:
 - El art. 137 CE ni siquiera exige una cláusula universal sino “competencias propias suficientes” (STC 32/1981, FJ 4)
- Los controles:
 - Control de **legalidad** (aunque con parámetro muy laxo). Posible: STC 213/1988, FJ 3. Desplaza la prohibición general ex 65 y ss LBRL
 - Control sistemático de legalidad: **sometimiento cuasi jerárquico**. Inconstitucionalidad (STC 4/1981, FJ 3)

Listado competencial: 25.2 LBRL

- **Algunas mejoras técnicas** (ej: infraestructura viaria y equipamientos: nuevo 25.2 d) LBRL); “conservación y rehabilitación de la edificación” (nuevo 25.2 a)
- **Algunas reducciones moderadas:** “promoción del medio ambiente” pasa a “medio ambiente urbano” (nuevo 25.2 b) LBRL)
- **Supresiones o reducciones relevantes:**
 - Participación en la gestión de la atención primaria de la **salud** (actual 25.2 i) LBRL): desaparece por entero
 - **Servicios sociales:** se reduce a “evaluación e información” y “atención inmediata” (nuevo 25.2 e) LBRL)
 - **Educación:** se suprime la “participación en la programación de la enseñanza”, aunque se mantiene los deberes (vigilancia de la escolaridad obligatoria; obtención de solares para centros docentes; conservación de centros docentes (nuevo 25.2 n) LBRL)

¿Eficacia práctica del nuevo art. 25.2 LBRL?

- Reduce la garantía estatal de autonomía local
- No reduce la garantía **autonómica** de a.local
- No impide la vigencia de atribuciones autonómicas (actuales o futuras)
 - Obligadas por algunos Estatutos: Cataluña y Andalucía
 - Formalizadas en leyes: generales (Ley andaluza 5/2010) o sectoriales (educación, servicios sociales, salud....)

Traslados competenciales directos

- DT 1ª (salud) y DT 2ª (s.sociales): traslado a las CCAA
- Coherencia con el nuevo 25.2 LBRL
- Problemas constitucionales
 - Autonomía local: ¿no hay interés local?
 - Falta de competencia estatal:
 - El Estado no puede suprimir competencias en materias autonómicas (salud y servicios sociales)
 - Sólo el Estatuto atribuye competencia a las CCAA

Régimen de las competencias trasladadas: salud

- Traslado a la entrada en vigor de la LRSAL
 - “...de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y local”
 - Asumen las competencias, conforme a la legislación financiera que rija en ese momento.
- Asunción progresiva de gestión (5 años)
- Prestación transitoria por el municipio con dirección autonómica
- Financiación autonómica escalonada (5 años)

Régimen de las competencias trasladadas: servicios sociales

- Traslado de titularidad (31-12-2015)
 - “en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales”
- A partir de 31-12-2015:
 - Gestión municipal provisional
 - Financiación autonómica “en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las haciendas locales”

Posibles inconstitucionalidades

- **Límites propios de la delegación:**
 - En materias donde el interés local no sea predominante
 - Prohibida una posición de sumisión cuasi jerárquica
 - Incluso en las competencias delegadas: STC 4/1981, FJ 3
 - Poder de dirección y autoorganización (7.3 LBRL)
- **Inconstitucionalidad de las DD.TT 1 y 2 PLRSAL:**
 - “plan de evaluación y reestructuración de los servicios”

Régimen de las competencias sobre servicios sociales, el 1-1-2016 (I)

- Los ayuntamientos mantienen:
 - Informes de necesidad
 - Intervenciones urgentes
- Antinomia:
 - Leyes de servicios sociales de las CCAA:
 - “Redes de servicios sociales”: servicios básicos municipales
 - DT. 2ª LRSAL: servicios autonómicos con gestión provisional municipal

Soluciones para el 1-1-2016 (II): Servicios sociales

- **Aplicación directa** de los arts. 29 y 42 Ley vasca 12/2008, de Servicios Sociales (servicios sociales municipales):
 - Conforme a la DA 1ª LRSAL
 - Y conforme a la titularidad municipal de los servicios de “atención primaria” (Ley vasca 12/2008)
- **Posibles traslados** competenciales intra-autonómicos:
 - Delegación por convenio (7.3 y 27 LBRL): del Gobierno o de la D.Foral (7 c) 1 y 2 Ley 27/1983). Resultado: no sustancialmente distinto de la situación actual.
 - Transferencia : ley vasca (p.ej: reforma parcial de la Ley 12/2008) o norma foral)7 c) 1 y 2 Ley 27/1983)

Competencia complementaria

- Art. 28 LBRL: cláusula general de competencia municipal
 - Significado en el Estado autonómico
 - Reproche de duplicidades (generalmente infundado)
- Valoración constitucional de la supresión:
 - Regla básica del sistema competencial: 149.1.18 CE
 - La CE no garantiza una competencia universal
- Efectos de la supresión:
 - Reducción de la garantía mínima de autonomía municipal
 - No afecta a la cláusulas competenciales generales en leyes autonómicas: competencia complementaria catalana (71 RDL 2/2003)
 - No impide ninguna actividad, aunque las “impropias” se someten al nuevo art. 7.4 LBRL

Competencias delegadas

- Promoción:
 - Estabilidad: 5 años mínimo (27.1 LBRL)
 - Por acuerdo (27. 4 LBRL)
 - Exigencia de financiación específica (27.5 LBRL), aunque: la financiación depende de los presupuestos de la CA
 - Posibilidad de retención por el Estado de ingresos autonómicos para pago de delegaciones (57 *bis* LBRL)
- Riesgo: pérdida de autonomía:
 - Directrices de la A. delegante
 - Recurso de alzada.

Servicios obligatorios mínimos

- Tradición decimonónica: difícil encaje en la CE:
 - No garantiza autonomía, la limita
 - Atribuye competencias en materias autonómicas
- Supresiones menores:
 - Control de alimentos y bebidas (26.1 a) LBRL)
 - Prestación de servicios sociales (26.1.c) LBRL)
 - Protección del medio ambiente: pasa a “medio ambiente urbano” (26.1 d) LBRL)
- Valoración constitucional
 - Amplia la competencia sectorial autonómica
 - Suprime límites a la autonomía municipal
 - No impide la imposición de esos servicios en leyes sectoriales autonómicas: 67 a) RDL catalán 2/2003 (control de alimentos y bebidas)

Posible traslado de servicios a la provincia

- Suprimido el traslado-sanción por “costes estándar”
- Nueva regulación del 26.2 LBRL
- Régimen especial para el País Vasco (DA 1ª LRSAL):
 - Propuesta inicial de la Diputación foral
 - Conformidad del municipio
 - ¿Informe de la Comunidad Autónoma?
 - Decisión final de la Diputación foral
 - Posible “recuperación” del servicio con prueba de mejores “costes efectivos”

Valoración constitucional de los posibles traslados a la provincia

- Autonomía local: voluntariedad (similar a la dispensa autonómica actual: 26.2 LBRL)
- Competencia estatal. Inconstitucionalidad:
 - Excepcionalidad de **funciones ejecutivas** fundadas en bases estatales
 - Las **materias** de los servicios trasladables son en **general autonómicas** (recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías y tratamiento de residuos)
 - Irrelevancia de la conformidad municipal

Nuevas competencias provinciales

- Nuevo art. 36. 1 LBRL:
 - “prestación de los servicios de gestión de la recaudación tributaria, en período voluntario y ejecutivo, y de servicios de apoyo a la gestión financiera de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (36.1 f) LBRL).
 - “prestación de los servicios de Administración electrónica y la contratación centralizada en los municipios con población inferior a 20.000 habitantes” (art. 36.1 g) LBRL).
- Interpretación:
 - No hay traslado de competencias municipales
 - Son ámbitos preferentes de cooperación y asistencia provincial