

## Las competencias municipales “impropias” en la reforma del régimen local español\* \*\*

*Ramón Múgica Alcorta*

### *1. Punto de partida: la tipología de las competencias locales*

Cuenta con una tradición consolidada en nuestro ordenamiento local la distinción entre competencias propias y delegadas. Esta clásica división se remonta a un Decreto de la Asamblea francesa de 14 de diciembre de 1789. En nuestro Derecho fue la Instrucción de 1813 la que la incorporó. La Instrucción enumeraba entre las competencias propias la policía de salubridad y comodidad; el auxilio del alcalde en cuanto a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos y de la conservación del orden público; la administración e inversión de los caudales propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos; el repartimiento y recaudación de las contribuciones; el cuidado de las escuelas de primeras letras y demás establecimientos de educación que se paguen con los fondos del común; el cuidado de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y establecimientos de beneficencia; el cuidado de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común y de las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato; etc.

Aunque este binomio de competencias propias y competencias delegadas se ha mantenido desde entonces hasta nuestros días, sin embargo sólo a partir de la vigente Constitución cobra pleno sentido. Efectivamente, con anterioridad a ella las llamadas competencias propias se asemejaban mucho a las delegadas, por la sencilla y definitiva razón de que el Estado se erigía en Administración de tutela y conservaba intensas potestades de control y de intervención sobre su ejercicio. De este modo, se difuminaban las diferencias existentes entre una y otra clase de competencias.

---

\* Il contributo è stato sottoposto, in conformità al regolamento della Rivista, a *double-blind peer review*.

\*\* Este trabajo se enmarca en las líneas del investigación del Equipo “Las mutaciones del poder público y el Derecho transnacional” (IT997-15, reconocido por el Gobierno Vasco para el trienio 2013-2015) dirigido por el Profesor Luis Gordillo.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

En la Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril (LBRL), que junto con el Texto Refundido de las Haciendas Locales es objeto de la reforma que ahora analizamos, operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), junto a las competencias propias y a las delegadas se identificaba un *tertium genus*, las “competencias impropias”. El fundamento legal inmediato que servía de apoyo a las competencias impropias se encontraba en el juego combinado de los artículos 25.1 y 28 de la LBRL. El 25.1 disponía, antes de la reforma de la LRSAL, que “el Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”. El 28 –suprimido tras la reforma– añadía: “los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente”. De la amplitud operativa que se deducía de la expresión “promover toda clase de actividades” (art. 25.1) y del carácter no exhaustivo de la relación de áreas de presencia que enumeraba el artículo 28 se seguía una apertura de los Municipios a personarse o intervenir en los campos más variados, desbordando la relación de materias que como propias recogía el art. 25.2 y, además, sin perjuicio de poder ejercer otras competencias que les hubieren sido delegadas, a lo que habilitaba el artículo 27.

La LRSAL trata de adaptar la normativa básica reguladora de la Administración Local a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en el uso de los recursos públicos locales, y ello obliga a modificar ciertos aspectos de la organización y funcionamiento de las Entidades Locales y a mejorar su control económico-financiero. A tal efecto, el primero de los objetivos que se propone consiste en clarificar las competencias municipales, evitando su solapamiento con las de otras Administraciones en base a la idea de que a cada Administración debe corresponder una competencia (lo que se expresa en el lema “una Administración, una competencia”). Con ello, según manifiesta su Preámbulo, se pretende superar la situación de disfuncionalidad generada por el modelo competencial diseñado por la LBRL, poner fin a la duplicidad en la prestación de servicios y eliminar las

llamadas competencias “impropias”, entendiéndolas como aquellas que los Ayuntamientos ejercen sin un título específico que las reconozca.

La reforma, con el propósito de clarificar las competencias locales, parte de la clasificación conocida:

- competencias propias, que se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de la entidad local, habiendo de ser reconocidas a partir de ahora únicamente por ley (reserva formal de ley);
- competencias delegadas por el Estado o las Comunidades Autónomas, que se ejercen en los términos establecidos en la disposición o acuerdo de delegación; y
- régimen de las competencias impropias, lo que constituye propiamente el objeto del presente análisis.

#### *A) Competencias propias*

El alcance de las competencias propias queda establecido con carácter básico en el artículo 25 de la LBRL. La LRSAL restringe el ámbito de estas competencias, conclusión que se acredita si examinamos la diversidad de medidas que a tal efecto se adoptan: se elimina en el apartado 1 del artículo la expresión “toda clase” al aludir a las actividades y servicios que pueden promover los Ayuntamientos; además, en el listado de su apartado 2, en relación con las materias respecto de las cuales pueden asumir competencias los municipios, se suprimen algunas de ellas (la conservación de caminos y vías rurales, la defensa de los consumidores y usuarios, la programación de la enseñanza o la participación en la gestión de la atención primaria a la salud, etc.); y se modifican en sentido de contraerlas las expresiones empleadas para identificar los ámbitos a los que se extienden determinadas competencias (por ejemplo, en materia de urbanismo se habla de planeamiento y no de ordenación; en lugar de la “seguridad en lugares públicos”, se habla de “policía local”, etc.) y se dota de nuevo contenido a otras competencias (por ejemplo, en el ámbito de los servicios sociales se pasa de la genérica “prestación de servicios sociales y la promoción y reinserción social” a la “evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social”).

### *B) Competencias delegadas*

Por lo que se refiere a las competencias delegadas, que se regulan en el artículo 27 LBRL, tras la reforma por LRSAL se pasa a exigir que la delegación sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y que no se realice la delegación por un plazo inferior a cinco años, debiendo determinar, entre otros extremos que ya se encontraban recogidos en la LBRL de 1985, el control de eficiencia que se reserve la Administración delegante. Además, se enuncian, sin ánimo exhaustivo, las competencias estatales y autonómicas susceptibles de delegación.

### *C) Competencias impropias*

A las competencias impropias se refiere el nuevo art. 7.4 de la LBRL. Se consideran competencias impropias, como ya se ha referido, aquellas que no son propias ni delegadas y se establece que sólo podrán ejercerse cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública.

Además, se suprime el artículo 28, en el que se reconocía a los Municipios, como ya ha quedado dicho, la posibilidad de realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas.

En consecuencia, los municipios podrán seguir desplegando su actividad en ámbitos distintos de los definidos en los artículos 25 y 27, si bien tal posibilidad se condiciona al cumplimiento de los requisitos previstos en el nuevo art. 7.4.

La definición del nuevo esquema examinado de determinación de las competencias locales es sin duda uno de los aspectos más significativos de la reforma, que pretende establecer un modelo competencial más claro y eficiente para evitar solapamientos y para lograr una prestación menos costosa e igualmente eficaz de los servicios en el ejercicio de las competencias que corresponden a los municipios.

En líneas generales, como ya dejamos anticipado, la reforma lleva a cabo una reducción del ámbito de las llamadas competencias propias (se suprimen, por ejemplo, las competencias en materia de sanidad, mientras que las relativas a servicios sociales quedan ceñidas a las actividades de evaluación e información que, en ciertos supuestos, podrán desarrollar los Municipios, y las que se reconocían hasta ahora en materia de educación se limitan a unas concretas funciones de participación y cooperación con las administraciones educativas).

Adicionalmente se exigen nuevos requisitos que deberán observarse en la delegación de competencias y se limita la posibilidad de desarrollar las denominadas competencias impropias a los supuestos en que se cumplen los requisitos previstos en el art. 7.4.

Aún más: se prevé en ciertos casos la traslación de la prestación de los servicios mínimos obligatorios a las Diputaciones provinciales, que asumirán el ejercicio de la competencia correspondiente, lo que supone un desapoderamiento ex lege de las competencias municipales en favor de la provincia y, por tanto, constituye también manifestación de la reducción apuntada<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Efectivamente, el art. 26.2 LBRL dice ahora:

“En los municipios con población inferior a 20.000 habitantes será la Diputación provincial o entidad equivalente la que coordinará la prestación de los siguientes servicios:

a) Recogida y tratamiento de residuos.

b) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.

c) Limpieza viaria.

d) Acceso a los núcleos de población.

e) Pavimentación de vías urbanas.

f) Alumbrado público.

“Para coordinar la citada prestación de servicios la Diputación propondrá, con la conformidad de los municipios afectados, al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la forma de prestación, consistente en la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas. Para reducir los costes efectivos de los servicios el mencionado Ministerio decidirá sobre la propuesta formulada que deberá contar con el informe preceptivo de la Comunidad Autónoma si es la Administración que ejerce la tutela financiera.

“Cuando el municipio justifique ante la Diputación que puede prestar estos servicios con un coste efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la Diputación provincial o entidad equivalente, el municipio podrá asumir la prestación y coordinación de estos servicios si la Diputación lo considera acreditado.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

El límite que en todo caso deben observar tanto el legislador estatal como autonómico a la hora de desarrollar el sistema de atribución de competencias a los municipios es el de la garantía institucional de la autonomía municipal, en el bien entendido que esta “no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de la institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en una simple cobertura”. Todo ello según la doctrina del Tribunal Constitucional.

En relación con cuanto acaba de referirse, cabe afirmar que las competencias propias están ligadas con la garantía institucional de la autonomía municipal (al fin y al cabo, la manifestación más evidente de la autonomía consiste en el reconocimiento o atribución de competencias), de forma que el legislador viene obligado a reconocer en favor de los municipios aquellas competencias que forman parte del núcleo esencial de dicha autonomía, sin perjuicio de que pueda calificar, adicionalmente, de competencias propias, otras que no sean referibles a ese núcleo intangible de la garantía institucional. Pero las que forman parte de dicho núcleo esencial no son disponibles para el legislador.

## *2. El ajuste económico en tiempos de crisis y el principio de estabilidad presupuestaria*

La Memoria que acompañaba al Anteproyecto de la LRSAL analizaba los impactos que la reforma legal podía producir. En relación con el impacto presupuestario y económico, la Memoria explicaba que, atendiendo a las liquidaciones de los presupuestos generales consolidados de las entidades locales del año 2010 (el último respecto del que existía

---

“Cuando la Diputación o entidad equivalente asuma la prestación de estos servicios repercutirá a los municipios el coste efectivo del servicio en función de su uso. Si estos servicios estuvieran financiados por tasas y asume su prestación la Diputación o entidad equivalente, será a ésta a quien vaya destinada la tasa para la financiación de los servicios”.



información suficiente) el volumen total del gasto municipal se cifraba en 56.499,2 millones de euros, de los que 2.743,3 millones de euros correspondían a políticas de educación, 732,3 millones de euros a sanidad, y 462 millones de euros a actividades de promoción y gestión de viviendas. La exclusión de estas actividades del ámbito de competencias de los municipios supondría para ellos, según la Memoria, un ahorro de casi 3.700 millones de euros al año. Por otro lado, los servicios públicos básicos y obligatorios en materia de seguridad y movilidad ciudadana, vivienda y urbanismo, bienestar comunitario y medio ambiente suponían para el conjunto de los municipios el 40 por 100 de su gasto total. La Memoria estimaba también el ahorro que podría lograrse con el traslado de la prestación de estos servicios en determinados Municipios hacia las Diputaciones provinciales, Consejos y Cabildos insulares. Por lo que hace al impacto económico, la Memoria realizaba en primer lugar el cálculo del ahorro neto en el gasto obligatorio partiendo de la fijación de un coste estándar que pretendía ser el reflejo, en términos económicos, de una cantidad y calidad medias de los servicios obligatorios enumerados en el nuevo artículo 26 de la LBRL; calculaba también el ahorro en el gasto no obligatorio y el derivado de la supresión de mancomunidades y entidades locales menores, así como el ahorro que podía generar la aplicación del artículo 86 de la LBRL en la redacción dada por el Anteproyecto y la de los sistemas de evaluación previstos en sus disposiciones adicionales décima y undécima (del Anteproyecto, sobre servicios municipales y servicios prestados por las mancomunidades y entidades de ámbito territorial inferior al municipio), refiriéndose en último lugar al cálculo de otros posibles ahorros potenciales y a la distribución cronológica de todos los ahorros calculados.

Atendiendo a todo ello se llegaba a la conclusión de que el impacto global de las medidas contempladas en el texto ascendía a 7.619 millones de euros; el 67,72 por 100 del ahorro generado por el modelo proyectado, equivalente a 5.159,9 millones de euros, tendría lugar en el año 2015, mientras que el 24,17 por 100 (1.842 millones de euros) se podría ahorrar a lo largo de 2014; y un 6,07 por 100 (462 millones de euros) se ahorraría el año 2016, como consecuencia del ajuste del modelo que proponía la reforma.

Desde otra perspectiva, la Memoria concluía que un 29,76 por 100 del total del ahorro generado (2.267,6 millones de euros) tenía su origen en la reordenación competencial de los servicios obligatorios y en el

traslado de los servicios municipales a los entes territoriales que, en términos de eficiencia y siguiendo los criterios de población y dispersión, mejor los prestaran; el 49,02 por 100 del ahorro total (3.735,1 millones de euros) correspondería a la eliminación de duplicidades y del gasto impropio de las Administraciones, así como a la delegación de los servicios atendiendo a criterios de sostenibilidad y garantía de cobro. La adaptación de las mancomunidades y entidades locales menores al modelo definido en el Anteproyecto permitiría un ahorro estimado de 73,3 millones de euros, lo que suponía menos del 1 por 100 del ahorro neto generado; casi un 2 por 100 del ahorro neto global derivaría de la aplicación de las medidas dirigidas a la reordenación del personal eventual y a los cargos públicos con dedicación exclusiva (145,8 millones de euros). Por último, las medidas de redimensionamiento del sector público local permitirían en este sector un ahorro de 1.397 millones de euros.

Se sigue de todo ello que el 46,55 por 100 del ahorro que supondría la reforma local hasta 2019 procedería de competencias impropias. Más precisamente, Hacienda consideraba que el ahorro en gasto impropio, que se elevaría a los citados 3.735,1 millones de euros, tendría su origen en la supresión del carácter obligatorio de las competencias municipales en materia de sanidad y educación con un régimen transitorio, para que las autonomías asumieran de forma progresiva y en un plazo de cinco años la gestión de sus servicios. Los servicios sociales serán asumidos en un año por las Comunidades Autónomas

Los anteriores datos se inscriben dentro de una información más general sobre el estado de gastos e ingresos del sector público. En un estudio del año 2011 sobre las diferencias regionales del sector público español, en que colaboraron el IVIE y la Fundación de BBVA, se recordaba que la estructura del gasto de las Administraciones Públicas correspondiente al año 2008, siguiendo una clasificación por Administraciones, fue como sigue, siempre en tantos por cien: Administración central, 21,8; Seguridad Social, 28,5; Comunidades Autónomas, 36,3; y Corporaciones Locales, 13,4.

En el mismo estudio se ofrecía un gráfico de la evolución de la dimensión de las Administraciones Públicas para el periodo que va de 1958 a 2010, expresando en tanto por cien el cociente Gasto Público/PIB. En 1958 estaba en torno a un 16 por 100; en 1986 alcanza su pico máximo, un 53,5 por 100; después de un retroceso, se mantiene, con



diversas crestas ya menos elevadas que el anterior pico máximo, alrededor del 40 por 100, aunque en el año 2010 ascendió al 45 por 100.

En el citado estudio se examinaba la evolución del déficit y de la deuda de las Administraciones Públicas para el período de 1995 a 2014. El análisis se hacía en términos relativos; esto es, siempre dividiendo cada una de las citadas magnitudes (déficit y deuda) por el PIB. El déficit y la deuda llegaron a su punto más bajo en el año 2007: la deuda representó entonces algo menos del 40 por 100 del PIB y el déficit tocaba el 0. No obstante, a partir de entonces la deuda vuelve a escalar, aproximándose al 70 por 100 en los últimos años; y el déficit pasa a frisar, superándolo en muy poco, el 10 por 100 en el 2009, para presentar en años sucesivos una ligera tendencia a la baja.

La ratio gasto Público/PIB del 45 por 100 no desentona con la de otros países de nuestro entorno: Francia, 56; Alemania, 47,5; Italia, 51,9; EEUU, 42,2; Reino Unido, 51,6.

No obstante, el estudio citado señala también que, aunque el gasto público español no es mayor que el de países similares, el déficit indica que no resulta sostenible. Entrando en mayor detalle, el estudio apunta que el peso de la producción y el empleo público es similar al de los demás países indicados, que el gasto sanitario presenta una trayectoria muy expansiva y produce serios desequilibrios financieros en las Comunidades Autónomas y que la presencia pública en los territorios es muy desigual y las diferencias de gasto por habitante son altas; en las mayores desviaciones del gasto por habitante influye el comportamiento de varias Administraciones y hay notables diferencias de gasto por habitante en educación y salud; la descentralización realizada no es eficiente ni equitativa, ya que genera déficit y mantiene diferencias de recursos por habitante entre Comunidades Autónomas; las Comunidades Autónomas más endeudadas no siempre gastan más, pues en algunos casos disponen de menos recursos y la solidaridad interterritorial existe, pero muestra anomalías; en fin, as comunidades forales presentan un perfil diferencial en su régimen de financiación.

Aunque el repetido estudio analiza las diferencias a nivel regional, parcialmente sus conclusiones son trasladables al ámbito municipal.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

*3. La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera como causa y marco normativo de la reforma del régimen local del año 2013*

El artículo 135 de la Constitución española introducido en la reforma de 27 de septiembre de 2011, en su punto 1 dispone que todas las administraciones públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Esto significa, en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas -como inmediatamente explica el propio artículo-, que no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados miembros. Añade el artículo 135 que una Ley Orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las entidades locales, en cambio, deberán presentar incondicionalmente equilibrio presupuestario<sup>2</sup>.

En su apartado 5, el artículo 135 remite a una Ley Orgánica el desarrollo de los principios a que se refiere la Constitución en dicho artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera. Y añade que la Ley Orgánica en cuestión regulará en todo caso el contenido mínimo que se especifica a continuación, dentro del cual figura la referencia a la responsabilidad de cada administración pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, aprobada en desarrollo del artículo 135 de la Constitución, constituye el impulso y el marco que da sentido a la reforma del régimen local de 2013 que ahora examinamos.

A propósito de la Ley Orgánica 2/2012, afirmó el Consejo de Estado que “la estabilidad presupuestaria se configura como un límite constitucional, cuya contravención podrá acarrear inconstitucionalidad y nulidad, y también con una orientación constitucionalmente vinculante,

---

<sup>2</sup> Sobre esta reforma, véase Gordillo Pérez, L. I., «La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: remiendos nacionales para rotos globales», en Gómez Isa, F., Herrán, A. I., Atxabal, A., *Retos del Derecho ante una economía sin fronteras (125 Aniversario de la Universidad de Deusto)*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2012, pp. 169-175 y Gordillo Pérez, L. I., «A propósito de la reforma constitucional de 2011», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 25, 2012, pp. 31-37.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

que prescribe un programa constitucional obligatorio para la actividad financiera pública”. Y recordó el alto órgano consultivo que, como había señalado el Tribunal Constitucional en la primera de sus sentencias relativas a los recursos de inconstitucionalidad presentados contra la legislación sobre estabilidad presupuestaria en la que se toma en consideración el nuevo artículo 135 de la Constitución (Sentencia 157/2011, de 18 de octubre), “la consagración constitucional del principio de estabilidad presupuestaria introduce un nuevo canon de constitucionalidad al que debe atenderse al resolver tales recursos”, resultando así que “el mandato constitucional de que todas las administraciones públicas deben adecuar sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria vincula a todos los poderes públicos y, en su sentido principal, queda fuera de la disponibilidad del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

En este contexto normativo, la Ley Orgánica 2/2012 aborda la regulación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, definida la primera como la situación de equilibrio o superávit estructural de las administraciones públicas y la segunda como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit y deuda pública, conforme a lo establecido en la propia ley orgánica y en la normativa europea (artículos 3.2 y 4.2, respectivamente).

La ley, que, como ya nos consta, se aplica, entre otros entes públicos, a las corporaciones locales, establece los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva de los citados principios, garantizando la participación de los órganos de coordinación institucional entre las administraciones públicas en materia de política fiscal y financiera; regula también los límites de déficit y deuda, los supuestos excepcionales en que pueden superarse y los mecanismos de corrección de las desviaciones, así como los instrumentos para hacer efectiva la responsabilidad de cada administración pública en caso de incumplimiento.

Establece también la ley los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de las administraciones públicas (art. 15), cuya fijación inicial corresponde al Gobierno de la nación, residenciándose su aprobación en las Cortes Generales y exigiendo que los proyectos de presupuestos de las administraciones públicas se acomoden a tales objetivos (art. 13.7).

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

El cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria se trata de garantizar en la Ley Orgánica a través de diversas técnicas de aplicación secuencial, como son las medidas de prevención (art. 18), el mecanismo de alerta temprana (art. 19) o la aplicación de las denominadas medidas automáticas de corrección (art. 20).

En caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, la administración incumplidora ha de formular un plan económico-financiero que permita en un año el cumplimiento de los objetivos o de la regla de gasto, determinando la ley su contenido y alcance y la tramitación y seguimiento del mismo. Desde que se constate el incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, la entidad incumplidora tiene el plazo de un mes para presentar el plan económico-financiero ante el órgano competente para su aprobación. En el caso de las corporaciones locales, el plan ha de estar aprobado por el pleno de la corporación, antes de su remisión, según el caso, a la Comunidad Autónoma que ostente la competencia de tutela financiera sobre la respectivas entidades o al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, para su aprobación y seguimiento. Si en los informes de seguimiento se constata que no se han respetado las medidas incluidas en el plan que ha de elaborarse en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2012, como paso previo a la aplicación, en caso de que no fueran observadas, de las medidas de cumplimiento forzoso del artículo 26. En última instancia la Ley Orgánica prevé la posibilidad de que, de conformidad con lo previsto en el artículo 61 de la LBRL, pueda procederse a la disolución de los órganos de la corporación local incumplidora (art. 26).

#### *4. La regulación de las competencias impropias<sup>3</sup> en la LRSAL*

---

<sup>3</sup> El Consejo de Estado ha manifestado su opinión contraria a la expresión competencias “impropias”. En su Dictamen de 24 de junio de 2013, número de expediente 567 /2013, afirma: “en este sentido, procede en primer lugar objetar que se consagre legalmente como expresión para denominar una categoría formal de competencias la de “competencias impropias”. Se trata, ciertamente, de un tertium genus distinto de las competencias propias y de las delegadas -de hecho, no se encuentran definidas como tales, sino sólo por su exclusión de las otras clases de competencias- y, precisamente por ello y porque el Anteproyecto incorpora diversas

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

La cuestión de las competencias impropias ha venido precedida de una polémica aireada por los medios de comunicación. Si por una parte la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) mostraba su satisfacción por la eliminación de las competencias impropias<sup>4</sup>, por otra los partidos que se autotitulan progresistas han opinado que nos encontramos ante un atentado antidemocrático sin precedentes al municipalismo, que elimina servicios a los vecinos y provocará pérdida de puestos de trabajo. Hay que recordar a este respecto lo que ya ha quedado manifestado: que las competencias impropias venían operando en áreas socialmente tan sensibles como vivienda, educación, cultura, promoción de la mujer, sanidad, etc.

El fundamento legal de las competencias impropias se hallaba recogido, hasta la aprobación de la ley de reforma, en los siguientes artículos de la LBRL, que los citamos por su texto anterior a la LRSAL:

Artículo 28.

“Los municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente.

El texto transcrito resultaba congruente con el artículo 25.1 del propia LBRL, definidor del marco general de la competencia municipal, a cuyo tenor el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover *toda clase* de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

La LRSAL ha suprimido el artículo 28 y ha dejado al artículo 25.1 con la siguiente redacción:

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

---

normas sustantivas en relación con tales competencias, no parece apropiado acudir a dicha expresión para referirse a ellas. Se sugiere por ello darles otra denominación (por ejemplo, competencias atribuidas o competencias por atribución) o simplemente identificarlas como “competencias distintas de las propias y de las delegadas”.

<sup>4</sup> Lo hacía por boca de su Presidente, Íñigo de la Serna, alcalde de Santander, quien milita en el Partido del Gobierno.



Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

Se elide con la reforma la significativa expresión “toda clase” que precedía a “actividades”, y el “cuantos” que antecedía a “servicios públicos”. Toda una declaración de intenciones, que corroborarán otros artículos objeto de reforma.

El Preámbulo de la LSRAL previamente ha señalado el sentido y propósito de la reforma:

“... 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. En este sentido, se enumera un listado de materias en que los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias propias, estableciéndose una reserva formal de ley para su determinación, así como una serie de garantías para su concreción y ejercicio. Las Entidades Locales no deben volver a asumir competencias que no les atribuye la ley y para las que no cuenten con la financiación adecuada. Por tanto, solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas”.

Congruentemente con lo manifestado por el Preámbulo, el artículo 7 queda redactado del siguiente modo, y apuntamos que es su punto 4 el que contempla el régimen de las competencias impropias:

«1. Las competencias de las Entidades Locales son propias o atribuidas por delegación.

2. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.

3. El Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias.

Las competencias delegadas se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación, según corresponda, con

sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia.

4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.»

Por la posible conexión que presenta con las competencias impropias que en este trabajo analizamos, conviene citar el artículo 86.1 de la LBRL, también afectado por la reforma, al que la LRSAL le da la siguiente redacción:

«1. Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio”.

Interesa dejar reseña de algunas propuestas que, en el trámite de consultas e información, se hicieron por la FEMP al Anteproyecto de la LRSAP en relación con el artículo 7.4 y con la supresión del artículo 28 de la LBRL. Inciden en el argumento de que el tratamiento que da la reforma a las competencias impropias socava la autonomía municipal.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

A juicio de la FEMP, que parece razonable, si bien la primera parte del art. 7.4 es correcta, el último párrafo de este artículo impediría que un Ayuntamiento saneado financieramente y que cumpla todos los requisitos establecidos en la LO 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera pudiera desarrollar otras competencias, si la Comunidad Autónoma no emite informe previo sobre inexistencia de duplicidades y el Interventor no informa favorablemente. Con ello se estaría vulnerando el principio constitucional de autonomía local.

Recuerda la FEMP que la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por el Reino de España el 3 de febrero de 1989, y que entró en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 1989, establece en su artículo 4.2 que *“las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”*.

Ya en relación con el artículo 28 la FEMP proponía que no fuera eliminado. Justificaba su posición aduciendo que el texto del Anteproyecto “suprime el contenido del art. 28 de la Ley 7/85 de Bases de Régimen Local, que prevé la posibilidad de que los Municipios realicen actividades complementarias de las de otras Administraciones Públicas, en cumplimiento de las obligaciones que la Constitución impone a todos los poderes públicos (entre los que se encuentran los Ayuntamientos), como por ejemplo, promover y tutelar “el acceso a la cultura” –art. 44.1-, “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales” –art. 9.2- promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el “derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada” –art. 47-, “defender y restaurar el medio ambiente” –art. 45.2- y atender “a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos” –art. 130.1-.”

Y añadía la FEMP: “no parece que por Ley se pueda sustraer a los Ayuntamientos, como poderes públicos que son, la posibilidad de participar en el cumplimiento de esos mandatos constitucionales mediante la realización de actividades complementarias de las que realicen los otros poderes públicos, aun cuando haya de supeditarse la posibilidad de realizar actividades complementarias a que se garantice la prestación de los

servicios mínimos municipales (responsabilidad prioritaria de los Ayuntamientos) y a que la situación financiera del municipio lo permita.

“Asimismo no podemos obviar que la Carta Europea de Autonomía Local, suscrita por el Reino de España el 3 de febrero de 1989, y que entró en vigor en nuestro país el 1 de marzo de 1989, establece en su artículo 4.2 que *“las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad.”*

Después de esta exposición la FEMP proponía que se mantuviera el artículo 28 LBRL con la siguiente redacción: *“los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas, siempre que ello no afecte a la adecuada prestación de los servicios mínimos y respetando siempre el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

Los antes citados artículos 7.4 y el volatilizado 28 LBRL no son los únicos preceptos de la LBRL que se refieren a las competencias impropias o que aportan sustancia normativa de interés para diseñar el régimen de esta clase de competencias. Para completar su mapa regulador es preciso traer a colación otras previsiones legales, que se recogen en las disposiciones adicionales y transitorias de la LRSAL y que, a diferencia de las anteriormente citadas (las cuales tienen vocación de permanencia), se proponen dar respuesta a situaciones transitorias y/o específicas que se van a producir como consecuencia del reajuste del cuadro de las competencias introducido por la LRSAL:

a) *El caso de la educación, la sanidad y los servicios sociales*

Uno de los aspectos novedosos de la reforma que más se ha cuestionado es la previsión que impone el traspaso a las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud y a la educación y de las relativas a servicios sociales.

Tal previsión es consecuencia de la nueva redacción dada al artículo 25.2 que, según se ha indicado, ha eliminado de la lista de materias respecto de las cuales cabe atribuir competencias a los municipios algunas de las que hasta ahora se incluían en ella y, muy destacadamente, las relativas a su participación en la gestión primaria de la salud y en la

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

programación de la enseñanza, así como todas las referidas a prestación de servicios sociales, salvo las de evaluaciones de información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Y ello precisamente con el objeto de que las competencias que los municipios ostentaban sobre tales materias pasen a ser ejercidas por las Comunidades Autónomas, lo cual ha sido no bien recibido por muchas de ellas, que han argumentado que el Estado no puede ordenar la asunción competencial prevista en las referidas materias por afectar tal regulación a un ámbito competencial autonómico que escapa de las competencias básicas del legislador estatal.

La supresión de tales competencias como propias no impide por sí sola que los municipios puedan ejercerlas en virtud de otro título legítimo. Pueden, sin duda, ejercerlas como delegadas en los términos previstos en el artículo 27 de la LBRL, y así lo reconocen las disposiciones transitorias primera, 4, en relación con las competencias relativas a la salud, y en la transitoria segunda, 4, respecto de los servicios sociales. No se prevé lo mismo para la educación, materia para la que la asunción de la competencia se regula, no en una Disposición transitoria, sino en la Adicional decimoquinta de la LRSAL. Merece la pena insistir en esta idea: para salud y servicios sociales cabe la posibilidad de que “reviertan” a los municipios (bajo ciertas condiciones que después examinaremos) como impropias transitoriamente, según resulta de los citados sendos apartados 4 de las Disposiciones transitorias primera y segunda, amén de que sean susceptibles de delegación “en favor” de los municipios. También, innecesario parece recordarlo, pueden pasar a los Municipios como competencias impropias si concurren los requisitos establecidos en el nuevo artículo 7.4 LBRL. Ahora bien, fuera del “retorno” de las competencia en materia de salud y de servicios sociales a la instancia municipal en estos casos, el traspaso a la Comunidad Autónoma se produce con independencia de que las referidas competencias municipales se hayan venido prestando de manera eficaz y eficiente (es decir, no opera aquí el mecanismo de evaluación de servicios que la reforma obliga aplicar en otros supuestos) y pudieran seguir siendo prestados por los municipios con arreglo los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera que deben regir la actuación de las administraciones públicas.

De esta manera y teniendo en cuenta, además, que la asunción de estos servicios por las Comunidades Autónomas puede en ciertos casos suponer para ellas un coste adicional que no todas están en condiciones de



sufragar (no, al menos, sin afectar a los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, que también a ellas obligan), tenía sentido valorar la posibilidad de haberse incluido un apartado en las transitorias que de forma expresa admitiera la posibilidad de que las competencias que se preveían como propias de los municipios en materia de educación, sanidad y servicios sociales siguieran siendo prestadas por ellos como competencias impropias en los términos permitidos por el art. 7.4, es decir, siempre que no pongan en riesgo financiero la realización de las propias, que su ejercicio no implique el ejercicio simultáneo con otra administración de servicios públicos y que se garantice su sostenibilidad financiera. Y algo de esto ha quedado plasmado, sólo para la salud y los servicios sociales, en las Disposiciones transitorias primera y segunda, en los dos casos en sus respectivos apartados 5, en los términos que más adelante señalaremos.

Examinemos más pausadamente estos casos especiales de la reubicación de la competencia en *materia de salud, servicios sociales y educación*, con desapoderamiento de los Municipios y afirmación de las Comunidades Autónomas.

#### *a.1.) La salud*

Con anterioridad a la LRSAL se definía como competencia propia del Municipio la participación en la gestión de la atención primaria de la salud. La reforma atribuye esta competencia a las Comunidades Autónomas, pero su asunción se realizará en un plazo de cinco años, por quintas partes cada ejercicio. Esta absorción, sin embargo, es reversible: primero, por vía de delegación; después, para el caso de que no se haya llevado a efecto, podría continuar ejerciéndose por el propio Municipio (en cuyo caso se convertiría en competencia impropia municipal por sustitución de la Comunidad Autónoma pasiva). En este caso el coste recaería sobre la Comunidad Autónoma, a la que se le podrían aplicar a tal efecto, si pusiera obstáculos a los desembolsos procedentes, las retenciones necesarias en las transferencias previstas en el sistema

autonómico de financiación en beneficio del municipio prestador del servicio<sup>5</sup>.

### *a.2) Competencia en materia de servicios sociales*

Para las competencias relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social que, lo mismo que sucede con las relativas a la salud que acabamos de estudiar, antes de la LRSAL eran

---

<sup>5</sup> *Disposición transitoria primera. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la salud*

“1. Tras la entrada en vigor de esta Ley, de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo de cinco años desde la entrada en vigor de esta Ley, las Comunidades Autónomas asumirán, de forma progresiva, un veinte por cien anual, la gestión de los servicios asociados a las competencias sanitarias mencionadas en el apartado anterior.

A estos efectos la Comunidad Autónoma elaborará un plan para la evaluación y reestructuración de los servicios.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el [artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local](#).

5. En los términos previstos en el apartado 1, y de acuerdo con las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, cada año que transcurra, dentro del período de cinco años anteriormente mencionado, sin que las Comunidades Autónomas hayan asumido el desarrollo del veinte por cien de los servicios previstos en esta disposición o, en su caso, hayan acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio, Diputación Provincial o entidad equivalente con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora”.

propias municipales y ahora pasan a residenciarse en las Comunidades Autónomas, se contiene una previsión en la Disposición transitoria segunda, que lleva la rúbrica “Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a servicios sociales”. Leídas en doble columna esta Disposición transitoria y la Disposición transitoria primera sobre materia de salud arriba analizada, se echa de ver inmediatamente la simetría y práctica identidad de las dos. La única diferencia apreciable es que las competencias en materia de sanidad se van trasladando periodificadamente a lo largo de un lustro a las Comunidades Autónomas, y las relativas a los servicios sociales, no por cuotas sucesivas, sino a una fecha final –el 31 de diciembre de 2015- en su totalidad<sup>6</sup>.

### *a.3) La educación*

---

<sup>6</sup> Dice así la Disposición transitoria segunda:

“1. Con fecha 31 de diciembre de 2015, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación autonómica y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se preveían como propias del Municipio, relativas a la prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social.

Las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de estas competencias, con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local.

2. En el plazo máximo señalado en el apartado anterior, y previa elaboración de un plan para la evaluación, reestructuración e implantación de los servicios, las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias, habrán de asumir la cobertura inmediata de dicha prestación.

3. En todo caso, la gestión por las Comunidades Autónomas de los servicios anteriormente citados no podrá suponer un mayor gasto para el conjunto de las Administraciones Públicas.

4. Lo dispuesto en los apartados anteriores se entiende sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias en los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, de conformidad con el [artículo 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local](#).

5. Si en la fecha citada en el apartado 1 de esta disposición, en los términos previstos en las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las Haciendas Locales, las Comunidades Autónomas no hubieren asumido el desarrollo de los servicios de su competencia prestados por los Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, Entidades Locales, o en su caso, no hubieren acordado su delegación, los servicios seguirán prestándose por el municipio con cargo a la Comunidad Autónoma. Si la Comunidad Autónoma no transfiriera las cuantías precisas para ello se aplicarán retenciones en las transferencias que les correspondan por aplicación de su sistema de financiación, teniendo en cuenta lo que disponga su normativa reguladora”.

Como ya se ha indicado, nada hay para la educación que resulte parecido a las previsiones que la LRSAL contiene para la salud y los servicios sociales. Efectivamente, la Disposición Adicional decimoquinta no contempla la posibilidad de que a los municipios les corresponda, ni por vía de delegación ni de “retorno” como competencia impropia, la materia de educación para el caso de incumplimiento de la asunción por la Comunidad Autónoma<sup>7</sup>.

b) Necesidad de adaptar lo más tarde el 31 de diciembre de 2014 a la LRSAL los *convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación* vigentes en el momento de comenzar a aplicarse dicha ley cuando en ellos se prevea financiación de competencias impropias. El incumplimiento de esta obligación de adaptación produce la automática ineficacia de los referidos convenios, acuerdos y demás mecanismos de cooperación<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> *Disposición adicional decimoquinta. Asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la educación:*

“Las normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales fijarán los términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad de las competencias que se prevén como propias del Municipio, aún cuando hayan sido ejercidas por éstas, por Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o por cualquier otra Entidad Local, 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, para lo que se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales”.

<sup>8</sup> La Disposición adicional novena de la LRSAL, apartado 1, se refiere tanto a las competencias delegadas como a las impropias. Reza así:

*Disposición adicional novena. Convenios sobre ejercicio de competencias y servicios municipales*

1. Los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que lleven aparejada cualquier tipo de financiación destinada a sufragar el ejercicio por parte de estas últimas de competencias delegadas o competencias distintas a las enumeradas en los [artículos 25 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local](#), deberán adaptarse a lo previsto en esta Ley a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido este plazo sin haberse adaptado quedarán sin efecto.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

La necesidad de adaptar a la ley significa en este caso, por referencia a las competencias impropias, que cumplan con las previsiones contenidas en el artículo 7.4 LBRL que más arriba ha quedado transcrito.

*5. ¿A qué instancia corresponde determinar las competencias municipales? Breve referencia al marco constitucional*

Tiene sentido plantarse ahora (más que con carácter introductorio al inicio del trabajo) la cuestión que se suscita en la rúbrica que precede. Ello nos permitirá realizar una valoración crítica –con el instrumento seguro que es siempre la referencia constitucional- para afianzar el paso hacia el siguiente epígrafe, donde se expondrá un cuadro o mapa sistematizador de las competencias municipales, tal como quedan tras la entrada en vigor de la LRSAL.

No existe en la Constitución ningún precepto que de manera expresa enumere las competencias locales y ha sido el Tribunal Constitucional el que, a través de su labor de interpretación, ha determinado la relación entre los artículos 137 y 149.1.18ª de la Constitución y, en consecuencia, las competencias del Estado en cuanto a la definición del modelo competencial de municipios y provincias. Recordemos que el artículo 137 dispone que “el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”. Y el 149.1.18ª, en lo que ahora interesa, atribuye al Estado competencia exclusiva sobre, entre otras materias, “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas”.

En ejercicio de tales competencias se dictó la LBRL de 1985, que establece el marco de competencias de las entidades locales. Después ese marco se ha ido precisando a través de la legislación sectorial estatal o autonómica, según cuál sea en cada caso la instancia territorial competente. Y es esta legislación sectorial la que determina las competencias concretas que en relación a cada materia corresponden a las entidades locales. Si bien la LBRL traza el referido marco competencial de las corporaciones locales, en los Estatutos de autonomía de segunda generación, a partir del de Cataluña del 2006, se contienen también referencias que, dentro del ámbito regulador de la respectiva Comunidad Autónoma, concretan las competencias locales. En todo caso, esas previsiones de los Estatutos de Autonomía han de respetar el marco de la



Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

LBRL aprobada por el Estado, pero a su vez enmarcan y vinculan a las leyes autonómicas definidoras de las competencias locales para el respectivo sector de actividad objeto de su regulación<sup>9</sup>.

El Consejo de Estado, al informar el Anteproyecto de la LBRL, declaró que “frente al sistema diseñado por la Ley de Bases de 1985, el Anteproyecto introduce una importante novedad a través de la modificación del artículo 25, que pasa de establecer un listado abierto de competencias susceptibles de ser legalmente reconocidas a los municipios, a enunciar tales competencias de forma exhaustiva y aparentemente cerrada. Ello determina que no quepa en el sistema que el Anteproyecto configura la atribución como competencias propias de otras distintas de las incluidas en dicha relación, lo que constituye una significativa diferencia con respecto al actual modelo de asignación de competencias, en el que cualquier ley sectorial puede reconocer al municipio como propias competencias para actuar en un determinado ámbito”.

De hecho son muchas las Comunidades Autónomas que han hecho uso de esta posibilidad que brinda el vigente sistema y han aprobado en el ejercicio de sus competencias leyes en las que se conceden competencias concretas a los municipios. Ocurre, sin embargo, que tras la entrada en vigor de la LRSAL tales competencias ejercidas hasta ahora como propias pasarán, como hemos visto ya, a quedar fuera del ámbito del artículo 25 de la LBRL, convirtiéndose así en competencias impropias. Por tanto esas competencias, referidas a materias respecto de las cuales las Comunidades Autónomas ostentan competencias ya previstas en las correspondientes leyes autonómicas, solo podrán continuar siendo ejercidas por los municipios cumpliendo con las condiciones que ahora establece el art. 7.4 LBRL.

A juicio del Consejo de Estado, de la jurisprudencia constitucional que define el alcance de la competencia que al Estado reconoce el artículo

---

<sup>9</sup> En perfecta armonía con esta afirmación prevé la LRSAL en su Disposición adicional tercera, punto 1, sobre Competencias autonómicas en materia de régimen local:

“Las disposiciones de esta Ley son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de sus competencias exclusivas en materia de régimen local asumidas en sus Estatutos de Autonomía, en el marco de la normativa básica estatal y con estricta sujeción a los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y racionalización de las estructuras administrativas”.

149.1.18<sup>a</sup> de la Constitución para establecer las bases del régimen local antes analizada, no cabe objetar que el Estado lleve a cabo una reducción del ámbito competencial de los municipios, pues, siempre que respete el núcleo básico e intangible que define la autonomía local como tal, puede en el ejercicio de dicha competencia ampliar o estrechar la esfera de actuación de las corporaciones locales. Y si como consecuencia de esa operación se produce una alteración del marco normativo competencial de los municipios tal y como ha sido definido por las Comunidades Autónomas, habrán de ser estas las que acomoden su legislación a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. Puede este, en definitiva, efectuar una redefinición del ámbito competencial municipal, por más que ello obligue al legislador autonómico a introducir en su ordenamiento los ajustes necesarios.

El Consejo de Estado consideró preciso realizar algunas observaciones adicionales que podían contribuir a depurar el régimen que en materia de competencias impropias contenía el Anteproyecto de la LRSAL, y que fueron incorporadas al texto definitivo:

i) Para superar la indeterminación de la que adolecía el propuesto art. 7.4 al mencionar los requisitos que debían cumplir esas competencias para poder ser ejercidas por los municipios y, en particular, la vaga alusión a “la inexistencia de duplicidades”, que producía un efecto perturbador de la seguridad jurídica, se optó por la condición, mucho más precisa, de que las competencias impropias no implicaran “ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración pública”.

ii) El requisito de la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias se ha de referir, no a cada una de las competencias impropias individualmente considerada, pues en la concepción de la Ley Orgánica 2/2012 la sostenibilidad financiera no es algo que se exija para todas y cada una de las actuaciones particulares, sino al conjunto de la Hacienda de la entidad de que se trate. De este modo, si el ejercicio de una competencia impropia se salda con un resultado negativo, sigue siendo legítima tal competencia cuando puede compensarse la pérdida que genera con el superávit consolidado del resto de la respectiva Hacienda; y, además, la condición de sostenibilidad financiera no es algo estático que quepa garantizar *ex ante*, sino que más bien se refiere a una situación dinámica a la que se debe tender y que ha de mantenerse. Por ello, no sería correcto desde el punto de vista técnico exigir que se garantice la sostenibilidad financiera como condición previa a una determinada

actuación, y resulta en cambio adecuada la decisión finalmente adoptada, consistente en imponer la obligación de verificar que tal actividad no pone en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal.

#### *6. Competencias, servicios e iniciativa*

En vista de lo hasta aquí expuesto cobra sentido formularse una reflexión sobre el sentido y relaciones existentes entre los conceptos de competencias, servicios e iniciativa pública, porque suscita dudas si la legislación básica del régimen local los emplea en un sentido técnico comúnmente aceptado o con una finalidad exclusivamente “ad hoc”.

a) Hay *competencia administrativa* cuando se atribuye a un ente o a un órgano un conjunto más o menos amplio de potestades administrativas para actuar sobre un determinado sector material. No cabe negar que los artículos 7, 25 y 26 LBRL, cuando se refieren a la competencia, acogen este concepto técnico.

El artículo 25.2, que relaciona las competencias propias municipales, las acota en base al criterio material siempre y, además, en algunos casos sobrepone a la base material de la competencia una determinación funcional. Es lo que sucede con el urbanismo, cuando se señala qué funciones son municipales: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística (aunque parece que con estas funciones no se deja resquicio libre del urbanismo). No superpone o combina los referidos criterios de acotamiento de la competencia municipal –siempre el material, al que eventualmente, en los términos vistos, se suma el funcional- con un tercer criterio, el de la forma de actividad administrativa, según la trilogía clásica (fomento, policía y servicio público), que con reformulaciones terminológicas y alguna ampliación, se viene considerando canónica.

b) El artículo 26 LBRL se refiere a los *servicios* que los Municipios vienen obligados a prestar en todo caso (servicios mínimos y obligatorios). Muchos de ellos constituyen propiamente servicios públicos, en el sentido propio de actividades prestacionales. Así, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el alumbrado público, la biblioteca pública, el transporte colectivo urbano de viajeros,... Otros no son reconducibles a la categoría del servicio público, porque la actividad en que consisten no se realiza total o absolutamente a través de la técnica prestacional. Es lo que sucede

con el medio ambiente urbano, la evaluación e información de situaciones de necesidad social, alcantarillado, pavimentación de las vías públicas,... que requieren del despliegue de formas de actividad que escapan del concepto de servicio público (señaladamente, se actúan en buena medida las competencias en tales ámbitos a través de técnicas de intervención u ordenación...). En consecuencia, el sintagma “servicios” del art. 26 LBRL no es homologable a la expresión *servicio público*<sup>10</sup> y designa un ámbito de las competencias propias de atención mínima obligatoria (y cabría añadir, tras la reforma por LRSAL –en línea con el artículo 135 CE y la Ley Orgánica 2/2012-, ahora también eficiente) de determinadas necesidades vecinales definidas, no autónomamente por los municipios, sino desde la propia LBRL.

Los servicios mínimos del artículo 26 son todos referibles o reconducibles a las competencias propias del art. 25.2 y ello porque en aquel artículo a veces se reproduce la misma fórmula literal de este segundo precepto y, cuando no es así, esto es, cuando falta la identidad textual, porque los “servicios” son conceptualmente reconducibles, sin mayor dificultad, al listado de competencias del art. 25.2.

---

<sup>10</sup> El artículo 26 habla de servicios a secas y una vez, en su punto 3 y último, de “servicios mínimos”. Nunca utiliza la expresión “servicios públicos”, aunque de su punto 2, segundo, tercer y cuarto párrafo, que se refieren a las formas de prestación y fórmulas de gestión de los servicios, y a la financiación de los mismos, admitiendo la posibilidad de que sea a través del abono de tasas, parece deducirse que lo que el legislador tiene en mente son servicios propiamente públicos. Esta última impresión es rebatible: cabe considerar que tales menciones a fórmulas de gestión y financiación vía tasas serían aplicables a las actividades que, entre las que enumera el art. 26, tienen carácter de servicios públicos, que muchas de ellas lo son, pero no todas.

En fin, a la tesis de la asimilación entre los conceptos de servicio obligatorio del artículo 26 y servicio público también parece contribuir el artículo 18.1 LBRL, a cuyo tenor “son derechos y deberes de los vecinos:...g) exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio.” La respuesta a este argumento que aboga por la equiparación de los conceptos se construye invocando lo mismo que se acaba de decir hace unas pocas líneas.

En cambio, a servicios públicos se refieren los artículos 25.1 y 27.3, entre otros muchos de la LBRL, pero interesa citarlos a ellos especialmente porque se encuadran dentro del cuadro fundamental de sistematización legal de las competencias municipales.

c) En fin, en cuanto a la **iniciativa** de los municipios, además de la que se les reconoce en los términos del art. 7.4 LBRL para ejercer competencias impropias; de la que carecen para prestar los servicios mínimos (porque donde hay obligación no puede haber iniciativa); además de ello, seguimos, se reconoce específicamente, y como supuesto distinto de las competencias impropias, la de desarrollo de actividades económicas. Así lo dice el art. 86.1:

“Las Entidades Locales podrán ejercer la iniciativa pública para el desarrollo de actividades económicas, siempre que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de sus competencias. En el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal debiendo contener un análisis del mercado, relativo a la oferta y a la demanda existente, a la rentabilidad y a los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

“Corresponde al pleno de la respectiva Corporación local la aprobación del expediente, que determinará la forma concreta de gestión del servicio”.

El fundamento constitucional de este poder de iniciativa se encuentra en el artículo 128.2, primer inciso, de la Constitución, a cuyo tenor: “se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica”.

El problema que plantea el art. 86.1 LBRL es el de deslindar su ámbito de aplicación frente al 7.4, sobre competencias impropias. Cuando el artículo 86.1 se refiere a “actividades económicas” ¿a qué se refiere? ¿Sólo a actividades que forman parte del listado de materias que, ex artículo 25.2 LBRL, entran en el ámbito de la competencia propia municipal? ¿O a cualquier actividad empresarial sin más límite material que el del art. 25.1: “satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”?

Parece que la segunda es la opción correcta, porque de otro modo el art. 86.1 no aportaría nada a lo que ya establece el 25.2. Si es como pensamos y proponemos, nos encontraríamos ante un competencia extra muros de las municipales propias, que tiene como signo especificador o diferenciador el hecho de desarrollarse a través del cauce empresarial (creemos que a esto se refiere la expresión “actividades económicas”, aunque no hubiera estado de más haber tratado de acotar legalmente este



concepto, ya que tal como va resulta indeterminado –hoy día ¿qué actividad no es económica?–). En cambio, las actividades contempladas en el artículo 7.4 LBRL no serían propiamente económicas. Así, aparece el carácter especial de la norma contenida en el artículo 86, de suerte que sus diferencias respecto al 7.4 son las siguientes:

i) Artículo 7.4.

-Se refiere a competencias no propias ni delegadas, y no referentes a actividades económicas.

-Las condiciones requeridas para ejercer estas competencias son, además de la siempre necesaria referencia genérica que ha de respetar la competencia municipal, que impone el art. 25.1 (atención a los intereses municipales o de la comunidad vecinal, que parece fórmula equivalente a la de “sus respectivos intereses” que emplea el art. 137, “in fine”, de la CE; esto es, los *intereses propios* –lo que daría para alguna reflexión acerca de la mayor propiedad de calificar de propios los intereses que las competencias); además de esta condición siempre necesaria, proseguimos, se precisan las siguientes:

-que no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera;

-que no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública;

-la necesidad de que estas competencias estén legislativamente previstas: en todo caso –cierra el art. 7.4 en su segundo párrafo- el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

-Condiciones procedimentales. Necesidad de informes vinculantes previos: de la Administración competente por razón de la materia, informe en el que se señale la inexistencia de duplicidades; y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera, sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias

- Por último, es también necesario *prever la supresión de las competencias impropias en el plan económico-financiero* que vienen obligadas a presentar las Corporaciones locales incumplidoras de los

objetivos de estabilidad financiera, de deuda pública o de la regla del gasto establecidos en la Ley Orgánica 2/2012.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Efectivamente, la LRSAL incluye un nuevo artículo 116 bis en la LBRL con la siguiente redacción [resaltamos en negrita lo que en este momento interesa retener]:

*«Artículo 116 bis Contenido y seguimiento del plan económico-financiero*

1. Cuando por incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto, las corporaciones locales incumplidoras formulen su plan económico-financiero lo harán de conformidad con los requisitos formales que determine el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

2. Adicionalmente a lo previsto en el [artículo 21 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#), el mencionado plan incluirá al menos las siguientes medidas:

a) **Supresión de las competencias que ejerza la Entidad Local que sean distintas de las propias y de las ejercidas por delegación.**

b) Gestión integrada o coordinada de los servicios obligatorios que presta la Entidad Local para reducir sus costes.

c) Incremento de ingresos para financiar los servicios obligatorios que presta la Entidad Local.

d) Racionalización organizativa.

e) Supresión de entidades de ámbito territorial inferior al municipio que, en el ejercicio presupuestario inmediato anterior, incumplan con el objetivo de estabilidad presupuestaria o con el objetivo de deuda pública o que el período medio de pago a proveedores supere en más de treinta días el plazo máximo previsto en la normativa de morosidad.

f) Una propuesta de fusión con un municipio colindante de la misma provincia.

3. La Diputación provincial o entidad equivalente asistirá al resto de corporaciones locales y colaborará con la Administración que ejerza la tutela financiera, según corresponda, en la elaboración y el seguimiento de la aplicación de las medidas contenidas en los planes económicos-financiero. La Diputación o entidad equivalente propondrá y coordinará las medidas recogidas en el apartado anterior cuando tengan carácter supramunicipal, que serán valoradas antes de aprobarse el plan económico-financiero, así como otras medidas supramunicipales distintas que se hubieran previsto, incluido el seguimiento de la fusión de Entidades Locales que se hubiera acordado.»

El transcrito artículo 116 bis LBRL ha venido de alguna manera a absorber una previsión del Anteproyecto de LRSAL. Efectivamente, este contenía una disposición transitoria, que era entonces la novena, en la que, recogiendo precisamente la nomenclatura de “impropias”, se refería a la “evaluación” de esta clase de competencias ejercidas por los municipios. Tal previsión, que establecía que las competencias impropias que vinieran ejerciendo los Municipios sólo podrían seguir desempeñándolas si se atenían a lo previsto en el artículo 7.4 de la LBRL, a cuyo efecto en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la LRSAL se evaluaría y presentaría una propuesta para racionalizar el ejercicio de tales competencias, se descartó pronto, pues no pasó siquiera al Proyecto aprobado por el Consejo de Ministros.

a) Art. 86.

b) -La cuestión es si este caso es una subespecie del art. 7.4 que, en consecuencia, además de cumplir los requisitos del citado 7.4, debe respetar los que añade el propio 86. Pero ya se ve que estos condicionamientos en muchos casos matizan o reproducen los del art. 7.4, lo que lleva a la convicción de que se tratan una y otra de regulaciones alternativas y no acumulables. Por lo tanto, además de que las actividades económicas para las que se reconoce iniciativa a las Entidades Locales ha de cumplir con el requisito ineludible de formar parte del círculo de la competencia general (en el caso de los municipios) del art. 25.1, es necesario, según resulta del art. 86.1:

-que esté garantizado el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de la sostenibilidad financiera del ejercicio de las competencias de la entidad. Repárese: parece que ya no basta con que no se ponga en riesgo (que es lo que dice el 7.4), sino que “esté garantizado” el objetivo. Hay, a primera vista, en el art. 86.1 una mayor exigencia, sin duda, pues la formulación pasa de ser negativa a afirmativa, con el contundente término de “garantía”. Mas luego resulta que al concretarse a

---

Decía así la “Disposición transitoria novena. Evaluación de competencias impropias ejercidas por los municipios”, del Anteproyecto de la LRSAL:

“1. Las competencias distintas de las previstas en los artículos 25.2 y 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local que hasta la entrada en vigor de esta Ley vinieran ejerciendo los Municipios sólo podrán seguir ejerciéndolas si cumplen con lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

2. En el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, se evaluará y presentará una propuesta para racionalizar el ejercicio de estas competencias. Si de la evaluación resultara su inadecuación a lo previsto en el apartado 4 del artículo 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para lo que se recabará informe del órgano interventor del Municipio, el Municipio dejará de prestarlas.

3. El resultado de la evaluación y la propuesta de racionalización mencionada en el apartado anterior formará parte del plan de ajuste o del plan económico-financiero que, en su caso, el Municipio tenga en vigor y se adoptarán las modificaciones presupuestarias que resulten necesarias.

4. El incumplimiento de lo previsto en esta disposición dará lugar a la retención del importe de las entregas a cuenta y, en su caso, anticipos y liquidaciones definitivas de la participación en los tributos del Estado que les corresponda en los términos previstos en el artículo 36 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. La evaluación de las competencias impropias ejercidas por los Municipios deberá realizarse mediante una valoración que tome como referencia el coste estándar de los servicios”.

renglón seguido en qué consiste la garantía (“en el expediente acreditativo de la conveniencia y oportunidad de la medida habrá de justificarse que la iniciativa no genera riesgo para la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal...”), se iguala este requisito.

-Procedimental: hay que elaborar el correspondiente informe ya citado, que además de pronunciarse sobre la no existencia de riesgo a que acaba de hacerse referencia, debe contener un análisis del mercado. Este análisis debe versar sobre la oferta y la demanda existentes, la rentabilidad y los posibles efectos de la actividad local sobre la concurrencia empresarial.

-No se exige en el art. 86.1 que exista previsión de la iniciativa para la actividad económica en la legislación (sectorial) de la instancia competente, estatal o local, a diferencia de lo que dice el art. 7.4, segundo párrafo. ¿Se trata de una omisión del art. 86.1 que ha de integrarse recurriendo al 7.4, segundo párrafo? Es cuestión dudosa. Alguna previsión legislativa ya la hay: la del propio art. 86. Pero cabe cuestionar si procura cobertura bastante, por el carácter de mero marco de las competencias que tiene la LBRL (no regula sectores de actividad). ¿Satisface las necesidades de certeza y especificidad? ¿Legítima una previsión legal tan “abierta” o materialmente inespecífica-universal-? Con tal de que respete el ámbito genérico de la competencia municipal del 25.1 parece posible, y ello en base al carácter alternativo que ya hemos dicho que presentan los artículos 7.4 y 86.1.

-Con todo, del sistema legal parece deducirse otro límite razonable: no puede la iniciativa local para la actividad económica incurrir en duplicidad ni menoscabar competencias de otras instancias, por ser esta una idea que, como un estribillo, con carácter principal informa transversalmente el sentido de la reforma operada por la LRSAL.

### *7. El mapa (móvil) de las competencias municipales*

Lo hasta aquí expuesto nos permite exponer cómo queda el mapa de las competencias municipales tras la LRSAL

1. Como primera referencia delimitadora de las competencias municipales, hay que afirmar que el cuadro presenta un perímetro que viene constituido por los *intereses propios de la entidades*; quiere decirse, de su respectiva comunidad o población. Así resulta de los artículos 137

CE y 125.1 LBRL, como ya se ha indicado más arriba. Por su rango constitucional esta primera referencia es especialmente cualificada y se refuerza su protección con la técnica de la garantía institucional de la autonomía.

2. Dentro del referido marco general, corresponde al Estado, en primer término, precisar el contenido básico de las competencias. Cuenta para ello con los títulos que resultan del artículo 149.1, por una parte (y, especialmente, del 149.1.18<sup>a</sup>, en su inciso relativo a las “bases del régimen jurídico de las Administraciones pública”); y ahora también del 135 (desarrollado por la LO 2/2012), en función moduladora de las competencias locales.,

3. La legislación estatal referida precisa aún de una posterior especificación, pues constituye (como queda dicho) un marco que, en lo material, remite a la legislación sectorial (es decir, la reguladora de las diferentes ramas de actividad: sanidad, medio ambiente, urbanismo, etc.), de la que resultan competencias concretas (ahora sí concretas), a favor de las Entidades Locales, si bien admite un ámbito, actualmente tras la LRSAL más intensamente condicionado, de competencias municipales impropias.

Los Estatutos de autonomía, siempre respetando las previsiones de la legislación básica estatal, pueden completar, en el ámbito de las competencias autonómicas respectivas, la esfera de actuación y potestades de los entes locales. Esto significa que las leyes autonómicas sectoriales reguladoras de competencias está constreñidas, por lo menos, además de por la Constitución y la legislación básica estatal (en materia de régimen local y, en su caso, en la materia sectorial de que se trate), por los propios Estatutos de autonomía.

4. Respetando todo lo anterior, la clasificación de las competencias municipales queda así:

### *I. Competencias propias*

- a) De “cumplimiento” obligado: son los servicios mínimos del art. 26.
- b) Las demás competencias previstas en el art. 25.2.
- c) Las que eventualmente resulten de los Estatutos de Autonomía.
- d) Las que resulten de nuevas leyes sectoriales estatales y autonómicas.



Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

Todas las competencias propias incluidas en el anterior listado dependen de una decisión ajena a la instancia municipal, aunque no siempre la instancia territorial que decide goce de plena libertad para configurarlas, porque el núcleo de tales competencias, en parte al menos vinculado a la garantía institucional de la autonomía municipal, se impone al legislador, tanto estatal, ya sea básico u ordinario; como al autonómico, ya sea estatutario u ordinario.

Por último, cabe recordar que la determinación de las competencias propias queda sujeta a reserva formal de ley, pues el artículo 7.2 LBRL dispone que “las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades Locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley...”

## *II. Competencias delegadas*

Dependen de una decisión ajena, ampliamente discrecional: la de la entidad delegante. Ampliamente no significa totalmente discrecional, pues queda sujeta a los límites de artículos 7.3 y 27 LBRL, cuyo análisis excede del objeto y posibilidades de este trabajo.

## *III. Competencias más allá de las propias y las ajenas (las convencionalmente denominadas “impropias”)*

Estas competencias, como ya se ha indicado y es norma para todas las municipales, sólo operan dentro del campo genérico de sus respectivos (de los municipios) intereses, los intereses de la comunidad vecinal: artículos 137 CE y 25.1 LBRL. Aunque sean “competencias impropias” siempre van referidas a los *intereses propios*.

Las competencias impropias han de ejercerse tras la LRSAL dentro del marco de los principios financieros que consagran los artículos 135 CE y la Ley Orgánica 2/2012, tal como quedan actualizados por el artículo 7.4 LBRL.

Las competencias impropias con carácter general están sujetas al régimen definitivo del citado artículo 7.4 LBRL.

Además, hay que tener en cuenta el caso de algunas competencias impropias singulares sometidas a un régimen especial. Así, en relación con

ciertas materias, que con anterioridad a la LRSAL fueron competencia propia de los Municipios y ahora son asumidas por las Comunidades Autónomas (salud y servicios sociales), por mor de las disposiciones transitorias primera y segunda de aquella ley, la falta de su asunción efectiva por las Comunidades Autónomas rehabilita a los Municipios para seguir prestando estos servicios.

IV. La libertad de iniciativa económica del 86. Descartado que se trate de una subespecie de competencia impropia, aunque su régimen jurídico presente notas que lo asemejan al de dicha competencia y coincida con ella en que la decisión de actuación corresponde al propio ente local (autodecisión), cabe dudar de si la libertad de iniciativa económica es una técnica transversal o común a las formas de actividad administrativa admitidas, o designa una nueva forma de actividad. En todo caso, está fuera de discusión que no puede desbordar, cuando la ejerce el municipio, de los límites representados por la gestión de los intereses de la comunidad vecinal y que remite a una actividad empresarial, de producción o distribución de bienes y/o servicios en el mercado.

5. El mapa descrito no es estático, sino fluido o móvil, pues admite variaciones o recolocación de sus piezas (trasvases) dentro del marco general. Sólo esbozamos ahora algunas de estas posibilidades dinámicas: en lo que se refiere a la delegación, la función de trasvase de las competencias (con su atribución y su recuperación -a este último respecto el artículo 27.7 LBRL se refiere a la revocación y a la renuncia-) va implícita en el mismo concepto de delegación (27.7); otro tanto cabe decir de las competencias “impropias” y de la iniciativa reconocida por el artículo 86.1 LBRL para las actividades económicas, que son “tierra de conquista” para los municipios, a salvo las limitaciones y condicionamientos a que la ley las sujeta; en fin, en cuanto a las competencias propias, incluso las más nucleares (los servicios mínimos del artículo 26 LBRL), prescindiendo de los casos en que la legislación sectorial –estatal o autonómica, según proceda- de determinación pueda ampliar o estrechar la horquilla competencial del Municipio, haciendo también abstracción de los supuestos de movilidad más dramáticos para el caso de incumplimiento rebelde, cabe citar un ejemplo de trasvase por razones de eficiencia: el artículo 26.2 LBRL contempla el caso de que los servicios que detalladamente enumera, cuando se trate de municipios de menos de 20.000 habitantes, pueden ser asumidos por la Diputación o

entidad equivalente cuando están en condiciones de prestarlos con un coste efectivo menor que si el municipio los atendiera.

*8. Consideraciones finales: una hipótesis acerca de la pugna soterrada sobre la competencia legislativa en materia de régimen local*

Puede tener sentido plantearse si no subyace en la Ley 27/2013 (LRSAL) que hemos analizado un propósito no confesado de “recentralizar” el régimen local, recuperándolo para la competencia legislativa del Estado ante la percepción (estatal) de que los Estatutos de Autonomía de última generación (quiere decirse, los que han sido objeto de reforma a partir del año 2006: Valencia, Cataluña y Andalucía) habían centrifugado dicha competencia en alguna medida, deslizándola hacia la esfera autonómica.

En este planteamiento late una suposición previa: que la instancia estatal se ha valido estratégicamente de una coyuntura de crisis económica cronificada que, al alcanzar y responsabilizar también al sector público, obligaba a contener el gasto público a través de diversas fórmulas, una de las cuales ha consistido en redefinir a la baja las competencias municipales, con el consiguiente aligeramiento del gasto en esta esfera territorial.

Más claramente: el rediseño de las competencias municipales que opera la Ley 27/2013 es posible que no obedezca sólo a la motivación financiera, sino que aprovechando la ocasión “financiera” (la necesidad de controlar el gasto público), que sería el pretexto, se recuperan para el Estado competencias reguladoras del régimen local que se habían centrifugado a algunas Autonomías en las últimas reformas de sus Estatutos.

El asunto de las competencias impropias y la suerte que corre con la Ley de 2013 resultaría bajo este foco esclarecido. Bien es sabido que en el Derecho en general la delimitación de esferas (de competencias, de facultades, de poderes, de casos en general) se puede realizar utilizando dos técnicas: la analítica de enumeración de supuestos o de lista; y la sintética o abstracta de la fórmula general. Esta última recurre invariablemente al empleo de conceptos jurídicos indeterminados. Hay casos en que se emplean simultáneamente ambas fórmulas. En la LBRL, en su redacción originaria de 1985, los artículos 25 y siguientes parecen combinarlas. Si, por una parte, el artículo 25.1 legitima la presencia del municipio para promover toda clase de actividades y prestar cuantos

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, el apartado 2 de ese mismo artículo enumera una lista de materias que en todo caso son de la competencia municipal, en los términos establecidos por la legislación estatal y autonómica. Ahora bien, entre el listado del artículo 25.2 y el “techo” del 25.1 hay todavía una cámara o espacio donde pueden alojarse las que hemos denominado “competencias impropias” y aún otras, como así resulta de los originarios artículos 27 y 28 de la misma LBRL.

En el orden de las competencias legislativas sobre la materia del régimen local la atribución que hace la Constitución es contundente (son competencia exclusiva del Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ex art. 149.1.18<sup>a</sup>), pero adolece del grado de inseguridad que aqueja al concepto de “bases”, que es un “concepto muelle”. Lo básico es “a priori” indeterminado y no obsta a esta conclusión el que existan definiciones canónicas y de autoridad (como procedentes del Tribunal Constitucional) que traten de fijar sus perfiles. Porque este esfuerzo de definición no deja de ser una huida hacia adelante, como lo revela el que se realice sobre abundancia de conceptos jurídicos indeterminados que obligan a reconocer un margen de apreciación en el trance de su aplicación al caso concreto.

En algunas Autonomías había prendido la sensación, que se manifestó en términos de acusación, de que la delimitación por el Estado de lo que era “básico” en materia de régimen local era excesiva o incluso abusiva, y que el Tribunal Constitucional se había mostrado en este punto condescendiente con el Estado. De ahí que las referidas reformas de los Estatutos de Autonomía que han tenido lugar a partir del año 2006 pretendieran interiorizar o atraer, es decir, autonomizar, el régimen local. En otros términos, lo que perseguían era “invertir” la *competencia de la competencia* tratando de delimitar lo que fueran las “bases” en materia de régimen local ;desde los propios Estatutos de Autonomía!. Esta operación se realizaba de una manera no tan explícita y grosera como aquí parece darse a entender, sino de un modo más sutil: lo que regulan en materia de régimen local los nuevos Estatutos –quieren decir estos- no es básico ni, por ende, competencia reservada al Estado. Y todo esto se hacía al abrigo de la legitimidad especial que desprende el halo democrático que nimba a los Estatutos de Autonomía.

La Ley de 2013 trataría de atajar los excesos estatutarios, cerrando el ciclo o completando el viaje de ida y vuelta: aquello que se deprendió de la

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

competencia estatal vía estatutaria retorna a través del argumento financiero, que tiene su expresión normativa en la Ley del 2013. Bien puede decirse que lo que se escapó por la ventana vuelve por la chimenea. Ciertamente, la Ley 27/2013 persigue aquello que dice que se propone: proyectar o aplicar la Ley Orgánica 2/2012, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad, sobre la esfera del régimen local..., pero de paso consigue (y ya no sé si de propósito o si se trata de una mera consecuencia no buscada) redefinir lo básico en este ámbito amparándose en un nuevo canon de constitucionalidad: al artículo 135 CE, relativo a la salud y control financiero del sector público, que viene de hecho así a reforzar su título de competencia sobre el régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

En fin, parece necesario, antes de concluir, hacer alguna precisión adicional de conceptos: no deben confundirse la autonomía local (art. 137, segundo inciso, de la CE con carácter general y otros preceptos del mismo texto fundamental específicos para los municipios, muy especialmente el art. 140) y la competencia (estatal básica y autonómica de desarrollo) para regular el régimen local. Viene al caso este recordatorio porque en los estatutos de nueva generación a que nos hemos referido, aunque se advierte ese propósito de interiorizar la competencia reguladora del régimen local, se salva siempre la autonomía local y la técnica de la garantía institucional con que nuestra Constitución la preserva. ¿Qué consecuencia resulta de este respeto estatutario a la garantía institucional de la autonomía local? Hay en ello un reconocimiento de que se trata de un asunto básico, en el sentido del artículo 149.1 CE y, con ello y por ello, revierte la competencia al Estado. Si esto es así tal vez los temores arriba expuestos sobre la centrifugación de la competencia normativa en materia de régimen local no debería suscitar especiales alarmas ni generar paranoias, y en la interpretación y aplicación de la Ley del 2013, al buscar su “ratio”, su finalidad o espíritu, haya de prescindirse de ese “plus” que significa el propósito (real o imaginado) de recentralizar la competencia sobre el régimen local para ajustarlo estrictamente a lo que la razón económica (la salud financiera del sector local) requiere, que es el único motivo confesado presente en la génesis de dicha ley.

Referencia bibliográfica:



Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

ALONSO HIGUERA, C. *Régimen orgánico y competencias en la Ley de Modernización del Gobierno Local*. Estudios 17, Fundació Carlos Pi i Sunyer, Barcelona, 2004.

ARAGÓN REYES, M. *El tratamiento constitucional de la autonomía local*, en *Organización Territorial del Estado* (Administración Local), volumen I, IEF. Madrid, 1985.

ARANA GARCÍA, E. *El procedimiento administrativo necesario para la prestación de servicios públicos esenciales y la iniciativa pública económica en el ámbito local*. REAL, número 291. 2003.

BALLESTEROS FRENÁNDEZ, A. *Los servicios públicos locales: servicios mínimos, servicios reservados, actuaciones económicas, servicios económicos de interés general y servicio universal*. REAL, número 291. 2003.

BASSOLS COMA, M. *El ejercicio de actividades económicas por los Entes locales*. REGAP, número 7. 1994.

CONSEJO DE ESTADO. *Dictamen 26 de junio de 2013. Número de expediente: 567/2013 (Hacienda y Administraciones Públicas)*, sobre el Anteproyecto de LRSAL.

EMBED IRUJO, A. *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*. REDA, número 30. 1981.

ESCRIBANO COLLADO, P. *La autonomía local en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en *Organización territorial (Administración Local)*, volumen I, IEF. Madrid, 1985.

FANLO LORAS, A. *Fundamentos constitucionales de la autonomía local*. CEC. Madrid, 1990.

FONT I LLOVET, T. *Las competencias locales*, en *Informe sobre el Gobierno Local*. MAP. Madrid, 1992.

----- *Las competencias municipales en España ante la Carta europea de la autonomía local*, en *Estudios sobre la Carta europea de autonomía local*. Ajuntament, D.L. Barcelona, 1994.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. *Autonomía local y leyes sectoriales*. RAP, número 113.

GORDILLO PÉREZ, L. I., «La constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria: remiendos nacionales para rotos globales», en Gómez Isa, F., Herrán, A. I., Atxabal, A., *Retos del Derecho ante una economía sin fronteras (125 Aniversario de la Universidad de Deusto)*, Publicaciones de la Universidad de Deusto, Bilbao, 2012, pp. 169-175

----- «A propósito de la reforma constitucional de 2011», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 25, 2012, pp. 31-37.

HURTADO ORTS, F. *La iniciativa pública local en la actividad económica*. Civitas. Madrid, 1994.

LASAGABASTER HERRARTE, I. *La Carta Europea de la Autonomía Local*. Iustel. Madrid, 2007.

MARTÍN REBOLLO, L. *El régimen constitucional de las competencias locales*. INAP. Madrid, 1988.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

LLISET BORRELL, E. *La actividad empresarial de los Entes Locales*. Abella-El Consultor. Madrid, 1990.

MIR I BAGÓ, J. *El sistema español de competencias locales*. Marcial Pons. Madrid, 1991.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. *El régimen constitucional de las competencias locales*. INAP. Madrid, 1998.

ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PUERTA SEGUIDO, F. *Las competencias propias de las Corporaciones Locales*. En *Tratado de Derecho Municipal* (obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO, S.), Tomo I. 3ª ed. Iustel. 2011

ORTEGA ÁLVAREZ, L. y PUERTA SEGUIDO, F. Comentarios al artículo 2. En el tomo I de la obra colectiva *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, dirigida por REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. Tirant lo Blanch. Valencia, 2007.

----- *Comentarios a los artículos 25, 26, 27 y 28* [sobre competencias municipales]. En el tomo I de la obra colectiva *Comentarios a la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local*, dirigida por REBOLLO PUIG, M. e IZQUIERDO CARRASCO, M. Tirant lo Blanch. Valencia, 2007.

PAREJO ALFONSO, L. *Garantía institucional y autonomías locales*. IEAL. Madrid, 1981.

----- *La autonomía local en la Constitución española*. En *Tratado de Derecho Municipal* (obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO, S.), Tomo I. 3ª ed. Iustel. 2011.

PÉREZ GARCÍA, F. (Director), CUCARELLA TORMO, V., FERNÁNDEZ GARCÍA, A. y HERNÁNDEZ LAHIGUERA, L. *Las diferencias regionales del sector público español*. Fundación BBVA e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. Madrid, 2011.

QUADRA SALCEDO, T. DE LA. *Corporaciones locales y actividad económica*. Marcial Pons. Madrid, 1999.

REQUEJO PAGÉS, J.L. *Garantía de a autonomía local y estatutos de autonomía*. RAAP, número 42. Abril-junio, 2001.

RIVERO ORTEGA, R. Las transformaciones del papel económico de los municipios y la necesidad de cambios en la regulación de la intervención económica local. REAL, número 291. 2003.

SALANOVA ALCALDE, R. *Las competencias de los Municipios. Regímenes especiales*, en FANLO LORAS, A. (director), *Estudio sistemático de la Ley de Administración Local de Aragón*. Cortes de Aragón. Zaragoza, 2000.

SÁNCHEZ MORÓN, M. *La autonomía local, antecedentes históricos y significado constitucional*. Civitas-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1990.

----- *La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Administración local*. En *Tratado de Derecho Municipal* (obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO, S.), Tomo I. 3ª ed. Iustel. 2011.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1988.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

SOSA WAGNER, F. *Las competencias de las Corporaciones locales*. Madrid, IEAL, 1985.

----- *Los principios del régimen local*. En *Tratado de Derecho Municipal* (obra colectiva dirigida por MUÑOZ MACHADO, S.), Tomo I. 3ª ed. Iustel. 2011.

TORNOS MAS, J. *Competencias municipales para la ordenación y gestión de servicios públicos (especial referencia al suministro de agua, gas y electricidad)*. REALA, número 245. 1990.

VV.AA. *Comentarios a la Ley Básica de Régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local*. Coordinador DOMINGO ZABALLOS, M. Thomson-Civitas, 2ª ed. Navarra, 2005.

**Resumen.** Este trabajo analiza la implementación efectiva de las medidas de reforma del régimen local español como consecuencia de la legislación de estabilidad presupuestaria. Concretamente, el trabajo se centra en analizar la naturaleza y régimen de las llamadas “competencias impropias” de las entidades locales (competencias no atribuidas expresamente por el ordenamiento, pero que decidieron ejercer en virtud de una concepción amplia de la categoría de la autonomía local). En el fondo, se concluirá, subyace una pugna sobre la competencia legislativa en régimen local.

**Palabras clave:** reforma municipal, estabilidad presupuestaria, competencias impropias.

**Abstract.** This paper deals with the effective implementation of the measures concerning the reform of the Spanish local regime and connected to the legislative novelties on budgetary stability. The work shall focus on the analysis of the nature and regime of the so-called "improper competences" of local authorities. By this formula, I mean those competences that are not explicitly attributed by the law but that are somehow exercised in light of a broad concept of the category of local autonomy. Finally, the article shall conclude by underlying an existing conflict on the legislative competence at local level.

Ramón Múgica Alcorta  
*Las competencias municipales “impropias”  
en la reforma del régimen local español*

**Keywords.** Local reform, budgetary stability, improper competences

**Ramón Múgica Alcorta** es Profesor de Derecho Administrativo y Mercantil, Abogado del Estado en excedencia Universidad de Deusto