



Competencias de las entidades locales tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

Especial incidencia en las mancomunidades gallegas

Patricia Iglesias Rey

Letrada Mayor del Consello de Contas de Galicia. Letrada de la Xunta de Galicia.

Manuel Cutrín Domínguez

Director de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Santiago de Compostela. Letrado del Consejo Consultivo y de la Xunta d Galicia.

Revista Auditoría Pública nº 82

Julio - diciembre 2023. Páginas: 142-163

Resumen: En este trabajo, con la visión de la letrada responsable de la asesoría jurídica del Consello de Contas de Galicia y la mirada del Director de la asesoría jurídica del ayuntamiento de la capital de Galicia- más pegado al día a día de la gestión local -se ha tratado de analizar la evolución competencial de los entes municipales diseñado antes y después de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Fruto de nuestro examen se ha evidenciado como prácticamente se suprime la posibilidad de descentralización competencial en los municipios. Hemos descendido el estudio a la afectación específica de la reforma del 2013 a las competencias que puedan asumir las mancomunidades municipales -analizando el caso de la Comunidad autónoma gallega -cuya Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galiciano -no modificada en este aspecto hasta la fecha- configura de manera más amplia que la ley estatal las competencias de estas entidades locales asociativas. Este hecho avoca a que se puedan producir dudas interpretativas a los operadores jurídicos sobre la aplicación, o no, de la cláusula de prevalencia del Derecho estatal sobre la ley autonómica previa a la reforma contenida en el artículo 149.3 de la CE. El artículo se concluye tratando de clarificar esta cuestión acotada a las competencias que pueden ejercer las mancomunidades gallegas, defendiendo sus autores una tesis más proclive a la defensa de la autonomía local y a estrechar la interpretación de la recentralización competencial pretendida por el legislador básico con la reforma del 2013. Sinceramente, esperamos que nuestro artículo pueda resultar de utilidad tanto para las Instituciones de control externo como para los órganos de control interno local, así como para los responsables públicos locales.

Abstract: In this work, with the vision of the lawyer responsible for the legal advice of the Consello de Contas de Galicia and the perspective of the Director of the legal advice of the city council of the capital of Galicia - more closely linked to the day-to-day life of local management - has tried to analyze the evolution of powers of municipal entities designed before and after Law 27/2013, of December 27, on rationalization and sustainability of Local Administration. As a result of our examination, it has been evident how the possibility of decentralization of powers in the municipalities is practically eliminated. We have descended the study to the specific impact of the 2013 reform on the powers that the municipal associations may assume - analyzing the case of the Galician Autonomous Community - whose Law 5/1997, of July 22, regulating the Local Administration of Galiciano - not modified in this aspect to date - configures the powers of these local associative entities in a broader way than the state law. This fact causes interpretive doubts to arise for legal operators regarding the application, or not, of the clause of the prevalence of state law over the autonomous law prior to the reform contained in article 149.3 of the EC. The article concludes by trying to clarify this issue limited to the powers that the Galician associations can exercise, its authors defending a thesis more inclined to the defense of local autonomy and to narrow the interpretation of the recentralization of powers intended by the basic legislator with the reform. 2013. We sincerely hope that our article can be useful for both external control institutions and local internal control bodies, as well as for local public officials.



SUMARIO

- I. **Introducción: el mapa competencial local y la situación de las mancomunidades de municipios antes de la LRSAL**
- II. **Las competencias locales tras la reforma de la LRSAL: un retroceso, frente a las demandas competenciales de las entidades municipales**
 - II.1 Las diferentes tipologías de las competencias locales y la adaptación de la legislación gallega a la LRSAL
 - II.2 Sobre el mantenimiento, o no, de las competencias atribuidas en la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL
- III. **Las competencias de las mancomunidades tras la LRSAL**
 - III.1 Análisis ad hoc de las mancomunidades gallegas
 - III.2 Necesidad de adaptación de los Estatutos de las mancomunidades a la LRSAL
- IV. **Análisis de la aplicación de la regla de la prevalencia del derecho estatal sobre la Ley Autonómica en la doctrina del TC**
 - IV.1 Foto actual de la doctrina del TC sobre la aplicación de la cláusula de prevalencia
 - IV.2 ¿Es aplicable la cláusula de prevalencia respecto de la LBRL, tras la reforma de la LRSAL, sobre la LALGA en lo relativo a las competencias que pueden ejercer las mancomunidades gallegas?
- V. **Epílogo: a modo de recopilación de lo argumentado**

I. Introducción: el mapa competencial local y la situación de las mancomunidades de municipios antes de la LRSAL

La reordenación tanto del mapa competencial como de la planta local es un tema de organización territorial que transcurridos más de treinta años desde la aprobación del texto constitucional permanece abierto.

El constituyente, como es sabido, no define el ámbito competencial propio de actuación de los entes locales pero sí se garantiza su autonomía (art. 140 CE). Puesto que no cabe hablar de gestión de intereses sin que se ostenten las competencias necesarias para eso, se entiende que la autonomía local proclamada en nuestra Constitución presupone un contenido competencial sobre lo que proyectarse.

En este contexto, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) plasmó el modelo constitucional de autonomía local y suficiencia financiera recogido en los artículos 137 y 142 de la Constitución. El principio de autonomía, referido al ámbito de la actividad financiera local, se traduce en la capacidad de las Entidades locales para gobernar sus respectivas Haciendas, suprimiendo la tutela financiera del Estado e involucrando a las propias Corporaciones en el proceso de obtención y empleo

de los recursos financieros, permitiéndoles influir en la determinación del volumen de los mismos y en la libre organización de su gasto. Por su parte, la suficiencia financiera se articula fundamentalmente a través de dos vías independientes de financiación, los tributos propios y la participación en los tributos del Estado.

Asimismo, la coordinación de los servicios municipales, así como la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su ámbito territorial, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión, y la prestación de servicios públicos de carácter supramunicipal o supracomarcal, son funciones encomendadas a la Provincia que tienen por objeto garantizar los principios de solidaridad y equilibrio intermunicipales.

Las Comarcas, Áreas metropolitanas y Mancomunidades, por su parte, tienen su razón de ser en unos condicionantes singulares como son la escasa dimensión y dispersión de muchos municipios y su característica de administración prestadora de servicios a los vecinos.

Sin embargo, -mal crónico de nuestro sistema constitucional- la LBRL tampoco ofrece una lista determinada y cerrada de competencias locales. Si esta situación es un constante foco de conflictos en el nivel Estado-CCAA, no lo es menos en la delimitación competencial con el mundo local, mucho más transversal y prestacional que el resto.

Así, la efectividad de la dicha autonomía constitucionalmente garantizada debe asegurarse, conforme establece su artículo 2 de la LBRL-la conocida como cláusula de garantía- mediante **“la participación de los municipios, provincias e islas en cuanto asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses.”** Para eso, la legislación tanto estatal como autonómica, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, atribuirá a los entes locales las competencias

que procedan en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, “de conformidad con los principios de descentralización, cercanía eficacia y eficiencia y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”¹. Así pues, las leyes sectoriales, además de guiarse por un principio de descentralización y cercanía también han de tener en cuenta los criterios de sostenibilidad financiera, eficacia y eficiencia tratando de compaginar los dichos principios.

En este contexto se enmarcaba el artículo 25 de la LBRL que en su apartado primero contenía, a juicio de la doctrina mayoritaria, una **competencia general municipal** sin más límite que las competencias atribuidas en la legislación estatal y en la autonómica respectiva. Esto implicaba que la entidad local podía adoptar múltiples y heterogéneas iniciativas, con el fin de satisfacer el interés general de los vecinos en todos aquellos ámbitos de actuación que no estuvieran reservados a la otra Administración.

Por lo que afecta a las mancomunidades, objeto de análisis específico en este artículo, son entidades locales creadas por la asociación voluntaria de dos o más municipios para ejecución de obras y servicios de carácter municipal. Teniendo en cuenta el pequeño peso de la población en la gran mayoría de los municipios (por ejemplo, la mayoría de los gallegos²), las mancomunidades vienen a facilitar la consecución de determinadas competencias municipales que de manera independiente no podrían ser asumidas por los municipios en España. Su origen lo encontramos en el artículo 75 de la ley municipal de 20 de agosto de 1870, donde se las denomina “comunidades de carácter voluntario”.

Las mancomunidades en España constituyen las iniciativas de mayor impacto, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados³.

1. El Tribunal Constitucional en su Sentencia 103/2013 de 25 de abril recuerda que “la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes” (FJ 6).

2. Según datos del INE (2022) en Galicia existen 313 municipios que suman una población total de 2.689.152 hab. El territorio se organiza en torno a siete núcleos urbanos principales, todos de más de 60.000 habitantes, y que suman 995.126 hab. Existen otras 49 entidades de población de más de 10.000 hab. que acumulan otro millón de personas. El número de municipios por tamaño refleja una concentración de la población en los núcleos urbanos y periurbanos cada vez mayor. El número de municipios de menos de 10.000 hab. es de 257, frente a 56 mayores de ese límite referencial.

3. Según los datos de la FEMP, actualmente hay en España 953 mancomunidades http://femp.femp.es/Portal/Front/Atencion_al_asociado/Mancomunidades/_y3BL5bs6mApweT0ZbgDs2tsGkjlwLAULf.

La pervivencia y actualidad de estas iniciativas se debe a la flexibilidad de su planteamiento y a su posibilidad de incorporar nuevos objetivos con facilidad. La diversidad de estos objetivos, así como la desigual distribución de ellas en el territorio español, es fruto no solo de la voluntad de los municipios mancomunados sino que es el resultado también de las políticas desarrolladas sobre las entidades locales supramunicipales de los gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Diputaciones Provinciales.

En este sentido, este tipo de entidades locales, son una de las vías de cooperación municipal, buena prueba de ellos es su elevado número, superando las 900⁴. Sin embargo, llegar a determinar esta cantidad, no es tarea fácil. La recopilación de la información para llegar a determinar cuántas mancomunidades están operativas en España es ardua. Desde la creación de una nueva mancomunidad hasta su incorporación en los distintos registros oficiales (ministeriales, autonómicos o provinciales) los procesos pueden ser distintos según el ámbito territorial en el que se pretenda. A eso hay que añadir la cuestión, no menor, de que sus disoluciones, o inactividades, d con frecuencia, no quedan registradas en las bases de datos, porque en muchas ocasiones están *de facto* inactivas e incursas en causa legal de disolución, sin llegar a tramitar el procedimiento de extinción, ni, en consecuencia, su baja efectiva en los registros oficiales.

Por lo que respecta a la creación de las mancomunidades municipales, las mismas se caracterizan por ser voluntaria su constitución, pertenezcan o no los municipios que se asocian a una misma provincia, lo que se traduce en una entidad local de ámbito superior con personalidad jurídica propia, en la que los municipios asociados delegan parte de las funciones o competencias que la ley les atribuye al objeto de que se preste un servicio conjuntamente para todos sus miembros. Pueden existir temporalmente o sin límite de tiempo y ser creadas para la realización de una o más actividades concretas. Su territorio es el de los municipios que la integran, no requieren que sean colindantes, pudiendo estos estar integrados en más de una; con todo es necesario que se indique con claridad en los estatutos de creación sus objetivos, que dispongan de un presupuesto propio y de unos órganos de gestión diferenciados. Frente a las demás figuras asociativas como la comarca o el área metropolitana, las mancomunidades no

requieren un pronunciamiento legal previo para su constitución, lo que ha conllevado en la práctica del mundo local que sea una figura a la que se acuda con frecuencia lo que se evidencia por el alto número existente, como hemos indicado.

El fundamento jurídico constitucional de asociar municipios en sectores geográficos distintos de la provincia se recoge en nuestra Constitución en el artículo 141.3, pero adquiere regulación positiva cuando el artículo 44.1⁵ de la LRBRL reconoce **“a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.”**

El Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por lo que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales en su artículo 44 como los artículos 31 a 39 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, por lo que se aprueba el Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, contienen disposiciones que desarrollan su funcionamiento, organización y régimen jurídico, pero remitiendo sus prescripciones concretas al estatuto de la mancomunidad respectiva para cuya aprobación se exige una mayoría cualificada del número de Concejales que integran los municipios que quieren asociarse.

En el referido a la normativa gallega, la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril que aprobó el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Galicia (EAG) no menciona expresamente a las mancomunidades como sí hace con las comarcas, parroquias rurales e implícitamente con las áreas metropolitanas, remitiendo a una posible ley el reconocimiento de ellas.

La regulación gallega de las mancomunidades la encontramos en la Ley 5/1997, de 22 de julio, reguladora de la Administración Local de Galicia (LALGA) quien las conceptúa como un derecho asociativo de los municipios para la ejecución de obras y prestación de servicios, con la limitación de que no pueden asumir todas las competencias de los municipios asociados (art. 135).

En Galicia, las Mancomunidades disfrutaban en la LALGA de la condición de entidades locales no territoriales, junto con los consorcios, las áreas metropolitanas y las entidades

4. Según el DOCUMENTO de la FEMP “RADIOGRAFÍA ACTUAL DE Las MANCOMUNIDADES EN ESPAÑA. Las Mancomunidades y otras formas de Asociación voluntaria de Municipios en el ámbito territorial.<http://femp.femp.es/files/566-2706-vo/Radiograf%C3%ADa%20Actual%20de%20las%20Mancomunidades%20en%20Espa%C3%B1a.pdf>.

5. Artículo que se modificó por el art. 1.1 de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre de medidas para la modernización del gobierno local.

locales menores. En el artículo 147 de la Ley 5/1997, de Administración Local de Galicia, se refiere expresamente las competencias que pueden ejercer las mancomunidades, indicando que:

“Son competencias de las mancomunidades de municipios:

- a) La administración y defensa de su patrimonio.
- b) La ejecución de obras y prestación parcial o integral de servicios de su interés.
- c) **Aquellas otras que les sean delegadas o encomendadas por otras administraciones públicas”**

En el informe del Consello de Contas de Galicia sobre estas entidades correspondientes al ejercicio 2010⁶ se concluía que seis de las mancomunidades fiscalizadas estaban inactivas, y sus fines más frecuentes eran la recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, prevención y extinción de

incendios, fomento del turismo y las actividades culturales. En Galicia, en la actualidad, constan 34 mancomunidades de municipios que ejecutan o prestan, en común, obras, servicios y diferentes actividades de su competencia. De estas 34 mancomunidades, en torno al 30% no cumplen con su obligación legal de rendición de cuentas. Además, tres mancomunidades que rinden cuentas presentaron remanente de tesorería con déficit y ahorro neto negativo, por lo que se evidencia una situación de insolvencia a corto plazo que puede generar problemas de inestabilidad financiera⁷.

A continuación, se aborda el alcance de la modificación de la LBRL, la reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, (en adelante LRSAL), respecto de las diferentes tipologías de competencias de las Entidades Locales, en general, y que afectan por extensión a las mancomunidades municipales objeto de análisis específico en este artículo.



6. Acceso al informe: <https://www.ccontasgalicia.es/es/menu-consello/fiscalizacion/buscador-informes?page=26.e>.

7. En el momento actual, hay otro trabajo de fiscalización en curso sobre las mancomunidades que se ha incluido en el Plan anual de trabajo (2022). Se trata de una fiscalización a iniciativa del Consello de Contas, siendo una auditoría de regularidad. Los objetivos son: analizar el censo de mancomunidades gallegas con la finalidad de depurarlo, para que se disponga de una relación de mancomunidades en funcionamiento, de las que están inactivas y las que están en disolución o disueltas y determinar las causas del elevado porcentaje del incumplimiento de la obligación legal de rendición de cuentas. https://www.ccontasgalicia.es/sites/consello_de_contas/files/filefield_paths/plan_anual_traballo_2022_C.pdf.

II. Las competencias locales tras la reforma de la LRSAL: un retroceso, frente a las demandas competenciales de las entidades municipales

En el contexto de reforma de la LBRL, se instó a que se replanteara el mapa municipal y se racionalizara las estructuras administrativas, además se defendió la necesidad de establecer un nuevo sistema de asignación de competencias municipales que clarificara el modelo existente. Por su parte, el legislador básico estatal apostó por mejorar la competitividad y la eficiencia de las administraciones públicas, así como por la eliminación de duplicidades y la delimitación de las competencias de la Administración local, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de su financiación. De este modo, con la reforma se parte de la necesidad por parte del legislador estatal de clarificar las competencias de los diferentes niveles locales del gobierno y erradicar la duplicidad funcional siguiendo el criterio de “una Administración una competencia”. No obstante, desde la otra cara de la moneda esta reforma supuso un recorte significativo de la autonomía local⁸.

La LRSAL en su Exposición de Motivos manifiesta que: “(...) La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de Régimen Local, diseñó un modelo competencial que dio lugar a disfuncionalidades, generando en no pocas supuestas situaciones de concurrencia competencial entre varias Administraciones Públicas, duplicidad en la prestación de servicios, o que los Ayuntamientos presten servicios sin un título competencial específico que les habilite y sin contar con los recursos adecuados para eso, dando lugar al ejercicio de competencias que no tienen legalmente atribuidas ni delegadas y a la duplicidad de competencias entre Administraciones.” Así pues, se consideró que el sistema competencial local diseñado en la LBRL era causa determinante de que en ciertos sectores de actividad se habían producido duplicidades funcionales entre las distintas administraciones territoriales.

El artículo 25.1 de la LBRL previo a la reforma, tal y como apuntamos en el apartado precedente, disponía una cláusula general atributiva de competencias en virtud de la cual el municipio para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias podía promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyeran a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal. Sin embargo, la LRSAL en la nueva redacción que se le da al precepto suprime la referencia a toda clase” y a “cuantos”.

Por otro lado, la inclusión del requisito “en los términos previstos en este artículo” permitió poner en cuestión por la doctrina mayoritaria⁹ si, tras la aprobación de esta norma, el artículo continúa encerrando una cláusula general de competencia municipal. Una interpretación teleológica de la norma, teniendo en cuenta los párrafos transcritos de la Exposición de Motivos de la LRSAL, como el tenor literal del precepto transcrito, permiten prever que tras la nueva redacción, los municipios podrán promover las actividades y prestar los servicios que contribuyan a satisfacer las aspiraciones de la comunidad vecinal ejerciendo, en los términos que determine el legislador sectorial autonómico o estatal, competencias en las materias relacionadas en el apartado segundo del mencionado artículo 25- que disminuyen con respeto a la redacción anterior-, y además las competencias han de ser atribuidas por una ley que evalúe “la conveniencia de la implantación de servicios locales conforme a los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera” (art. 25.3) y que, asimismo, garantice “que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia la otra Administración Pública.”

Así, según la nueva dicción del artículo 25 de la LBRL la atribución competencial no se podría llevar a cabo en aquellos casos en los que el ejercicio de las competencias por parte de los entes locales implique un mayor gasto que la actuación autonómica o estatal en los dichos ámbitos. En definitiva, con la LRSAL el principio de descentralización de las competencias locales parece que debe sacrificarse para hacer efectivo lo de eficiencia y sostenibilidad financiera. A nuestro juicio, esta concepción podría implicar dejar sin efecto el principio

8 Véase ARIAS MARTÍNEZ, M.A., “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, op cit, pp. 33 y ss. Como dice T. DE LA CUADRA-SALCEDO Y FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (“Servicios públicos y pacto local ¿para cuándo la segunda descentralización?”, op cit, p. 177), no es que sea mejor o peor una u otra Administración, sino que muchos servicios en su concreción final, exigen un nivel de capilaridad que ni el Estado, ni la Comunidad autónoma son capaces de ostentar.”

9. En este sentido, F. VELASCO CABALLERO (“Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, La reforma de 2013 del Régimen Local Español, coord. J.A. SANTAMARÍA PASTOR, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 91-92) sostiene con rotundidad que “el listado de materias del artículo 25.2 LBRL es conforme con el bloque de la constitucionalidad precisamente porque no atribuye competencias”. Este listado es, a juicio del citado autor, “el punto de equilibrio entre la competencia estatal sobre “régimen jurídico” de la Administración local (ex artículo 148.1.18 de la CE) y las competencias sectoriales de cada comunidad autónoma.”

constitucional de autonomía local consagrado en la CE y en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC)¹⁰.

En este sentido, no obstante hay que tener presente que la descentralización de competencias tiene sentido en aquellas materias que sean de interés primordialmente local, y tener presente que son las entidades que satisfacen los intereses públicos más próximos al vecindario. En estos ámbitos, la descentralización competencial tiene para la entidad local la ventaja de que una asignación formal, expresa, de competencias sobre la materia en la que ya viene desarrollando su actividad, implicaría la obtención de una vía adicional de financiación. Por otro lado, las competencias delegadas en la nueva concepción de la reforma se motivan en la reducción de costes frente a la extensión del poder local, que el criterio predominante de las delegaciones antes de la reforma. Además, junto a las competencias propias y delegadas aparece una nueva categoría, las denominadas impropias, cuyo ámbito no se concreta pero que solo se podrán ejercer "cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública."

En consecuencia, la LRSAL realizó un acotamiento importante en el ámbito competencial municipal, reduciendo el espectro material de competencias de la autonomía local. Aunque es cierto que la nueva redacción del artículo 7 de la LRSAL no altera la clasificación, como veremos, entre competencias propias y competencias delegadas. Las primeras siguen siendo las atribuidas por la Ley, en tanto las segundas se ejercen en los términos de la disposición o acuerdo de delegación, pero con observación de los requisitos establecidos en el artículo 27 de la LRSAL modificado por el artículo 10 de la LRSAL. Una interpretación conjunta de los artículos comentados, como luego se argumenta, permitirá jurídicamente sustentar una interpretación más amplia de la autonomía local- como se defiende en este artículo- sobre todo respeto a las competencias propias, aún después de la reforma, y sobre todo respeto de las diferentes tipologías

de las competencias locales (propias, delegadas e impropias) que se venían ya ejerciendo por las entidades locales gallegas- en las que incluimos, evidentemente a las mancomunidades, objeto de análisis- antes de la LRSAL.

Clarifiquemos a continuación, los diferentes tipos de competencias locales tras la reforma de la LRSAL.

II.1 Las diferentes tipologías de competencias locales y la adaptación de la legislación gallega a la LRSAL

La LRSAL mantiene en su artículo 7.1 dos tipos de categorías competenciales municipales: las propias y las delegadas. Por otro lado, en atención a las críticas vertidas por el informe del Consejo de Estado del proyecto de la LRSAL¹¹, se elimina del texto legal el concepto "competencias impropias" previsto en el anteproyecto de la LRSAL. En su lugar se prevé que las entidades locales podrán ejercer competencias "distintas de las propias y de las atribuidas por delegación". Como se sabe, estas solo podrán ser determinadas por Ley y se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad de la Entidad Local, mientras que las atribuidas por delegación se ejercen en los términos establecidos en la disposición o en el acuerdo de delegación con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LRSAL.

■ Las competencias propias

Sin duda, la LRSAL reduce la relación de materias comprendidas en el apartado segundo del artículo 25 de la LRSAL en las que el legislador sectorial, estatal o autonómico, podrá atribuir, conforme a la legislación básica de régimen local, competencias propias a los entes municipales. Así determina que "el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: (...)".

10. Así, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 103/2013 de 25 de abril recuerda que "la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes" (FJ 6).

11. Conforme al parecer del Consejo de Estado el artículo 25 "es, sin duda, un precepto que, por regular uno de los aspectos configuradores de la autonomía local como es el relativo a las competencias propias de los municipios, entronca directamente con la competencia del Estado para definir ex artículos 137 y 149.1.18 de la Constitución el contenido concreto de la garantía institucional. Y es, por lo demás una norma básica que, como tal, vincula a las CCAA y delimita el ámbito a partir del cual estas pueden establecer, en ejercicio de sus competencias, su propia regulación respecto de la materia de que se trate" (...) "si ese ámbito se amplía o disminuye como consecuencia de una modificación como la que pretende operar el anteproyecto sometido a consulta, serán las Comunidades Autónomas las que, en su caso, deban ajustar su esquema competencial de atribución de competencias a los Municipios a lo dispuesto con carácter básico por el legislador estatal. De acuerdo con esta doctrina del supremo órgano consultivo, las Comunidades Autónomas no podrán elevar el techo de la autonomía municipal ya que las bases estatales fijan máximos que las Comunidades Autónomas no pueden superar definiendo de ese modo positivamente las competencias municipales.

Al mismo tiempo, se observa como la LRSAL no solo realiza una reducción sino también establece una concreción de las competencias propias que el legislador sectorial debe atribuir a los entes municipales. Respeto de las competencias propias cabe recordar que en relación con este precepto la jurisprudencia constitucional manifestaba antes de la reforma de la LRSAL que: "(...) mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se desciende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia." (STC 214/1989 de 21 de diciembre, FJ 3º)¹². De acuerdo con este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, se señala que, aunque la LBRL puede contener reglas sobre la forma de asignación de competencias locales, corresponde a las Comunidades Autónomas (y no al Estado) en materias de su exclusiva titularidad, la determinación de las competencias municipales. De este modo, la reforma de la normativa básica con la LRSAL, en particular en lo relativo al sistema de las competencias locales, hizo necesaria la adaptación de la legislación vigente para establecer un conjunto de medidas sobre la aplicación efectiva de la reforma en las diferentes Comunidades Autónomas.

El principal objetivo de las normativas autonómicas fue la de aclarar el régimen aplicable a las competencias municipales (propias) partiendo para eso de la merma que experimentó el listado de materias contenidas en el nuevo artículo 25.2 de la LBRL tras la aprobación de la LRSAL.

En este momento es relevante destacar, que aunque el Estado puede, y de hecho se hizo con la LRSAL, reducir la esfera de las competencias municipales con menoscabo de la autonomía local, no puede, en ningún caso, alterar la distribución constitucional de competencias entre el Estado y cada Comunidad Autónoma, como se abordará más específicamente en el apartado quinto del artículo para dar respuesta respecto a la prevalencia en la aplicación de la LALGA del año 1997 o de la LRSAL respecto de las competencias que puedan asumir las mancomunidades municipales. Justamente, nada

impidió que las Comunidades Autónomas¹³ en las materias que asumieron competencias legislativas en sus respectivos estatutos de autonomía, identificaran, luego de la LRSAL, las concretas competencias que corresponden al municipio en su legislación local o sectorial atribuyéndolas como propias de conformidad con el previsto en los artículos 7.1 y 2 de la LBRL, no afectado por la reforma.

Por esta razón, una buena parte de las disposiciones autonómicas dictadas en desarrollo de la LRSAL tratan en su preámbulo de justificar y demostrar que aquella no puede articular un modelo cerrado de atribución de competencias locales. Esto fue lo que sucedió con la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local. Para eso apelan al artículo 2.1 de la LBRL y a la interpretación que del mismo realiza el Tribunal Constitucional en su Sentencia 214/1989 de 21 de diciembre, ya citada.

Una buena parte de la normativa autonómica de desarrollo y adaptación a la LRSAL establece que las instituciones autonómicas podrán atribuir a los municipios nuevas competencias con carácter de propias en materias en las que dichas instituciones sean competentes, con independencia de si la materia se encuentra o no en el listado del artículo 25.2 de la LBRL. Aunque en este caso, la mayoría de la doctrina considera que respeto a las "nuevas" competencias propias se debe seguir el procedimiento establecido en los apartados 3, 4 y 5 del citado artículo 25, esto es:

- Determinación por ley de las competencias propias.
- La necesaria evaluación de la implantación de los servicios locales. En la ley debe figurar una memoria económica que refleje el impacto sobre los recursos financieros de las Administraciones Públicas afectadas y el cumplimiento de los principios de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o de la actividad.
- Y, por último, la inexistencia de duplicidad de competencias con otras Administraciones.

12. Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, y voto particular. Recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985 (acumulados), interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Bases de Régimen Local. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1990-624>.

13. Las Comunidades Autónomas dictaron disposiciones de distinto rango: Circulares (País Vasco, Castilla-León, Aragón y Valencia), Decretos (Asturias), Decretos Leyes (Castilla-León, Andalucía, Extremadura, Cataluña, Murcia e Islas Baleares) y Leyes (Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia).

En definitiva: la normativa gallega de 2014 de desarrollo y adaptación a la LRSAL pone claramente de manifiesto que, la rebaja del nivel competencial mínimo garantizado por la legislación básica para las competencias propias (ex artículo 25.2) puede ser definido por el legislador apoyándose en el principio de “máxima” cercanía como criterio determinante para la atribución competencial municipal (artículo 1.2).

■ Las competencias delegadas

Los entes municipales podrán ejercer, junto a las competencias propias, competencias delegadas (artículo 7.1) por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus respectivas competencias. Los términos de la delegación son los establecidos en el artículo 27 de la LBRL que, tras la redacción otorgada al mismo por la LRSAL, además de requerir que aquella vaya acompañada de la correspondiente financiación, exige que mejore la eficiencia de la gestión pública, contribuya a eliminar duplicidades administrativas y sea acorde con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A mayor abundamiento, el ajuste de la delegación a estos principios deberá acreditarse en una memoria económica que acompañará a la delegación y en la que se habrá de valorar “el impacto en el gasto de las Administraciones públicas afectadas sin que, en ningún caso, pueda conllevar un mayor gasto de las mismas”.

No obstante, el listado de competencias delegables previsto en el artículo 27.3 de la LBRL tiene naturaleza meramente indicativa y ampliable, como se deduce de la expresión “entre otras” contenida en el dicho precepto al relacionar las posibles materias objeto de delegación. Esto implica que los municipios, además de continuar ejerciendo las competencias delegadas por el Estado o la Comunidad Autónoma en los términos propios de la delegación previa a la entrada en vigor de la LRSAL, podrán aceptar, en el futuro, competencias delegadas por ambas Administraciones aunque no figuren en la relación contenida en el párrafo 3 del artículo 27 ni en el artículo 25.2 de la LBRL.

Cierto es que el principio constitucional de “autonomía local” limita el posible campo de las delegaciones en la medida que su efectividad exige que el núcleo competencial municipal venga determinado por competencias que tengan el carácter de propias. Sin embargo, con la nueva regulación de la LRSAL, parece deducirse que en las delegaciones los objetivos de estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera se sobreponen al interés local, la participación vecinal y la eficacia en la gestión, que eran los principios que regían en las competencias delegadas antes de la reforma. En este sentido, aunque el legislador estatal no lo pone de



manifiesto, cabe entender que la delegación podrá alcanzar las competencias relacionadas en el mencionado artículo siempre y cuando la legislación sectorial, autonómica o estatal no atribuya su titularidad a los municipios como propia. Si con la asignación de competencias a los entes municipales se comprenden los objetivos económicos de estabilidad, sostenibilidad financiera y eficiencia del servicio o la actividad, y no se originan duplicidades administrativas, carece de lógica jurídica y justificación económica que esas competencias se ejerzan como delegadas. En otras palabras, con la nueva regulación se condiciona el reconocimiento de competencias delegadas en las materias previstas en el art. 27 la que las leyes de la Comunidad Autónoma no opten, con el fin de reforzar la autonomía municipal, por atribuir cómo propias esas competencias a los municipios con el apoyo explícito de la legislación autonómica a la autonomía local.

■ Las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación

Finalmente la LRSAL- junto a las competencias propias y las delegadas- prevé en el apartado cuarto del artículo 7 las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación que podrán ejercer las entidades locales cuando:

- No pongan en riesgo a sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con las determinaciones de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.
- No incurran en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. En consecuencia, los municipios podrán ejercer competencias sobre cualquier materia que no tenga la condición de propia o delegada, siempre que se cumplan los dos requisitos citados.

En apoyo de lo expuesto, debe recordarse que los dos principios orientativos de la reforma operada por LRSAL son el evitar duplicidades administrativas y la sostenibilidad financiera entendida en los términos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Respeto a las competencias impropias que pueden ejercer las mancomunidades municipales, como se argumentará en el siguiente apartado del artículo, resultaría factible ya que su ejercicio parece estar abierto a todas las entidades locales, condición de la que siguen disfrutando las mancomunidades en virtud del apartado 2 del artículo 3 de la LBRL, aunque, en opinión de los autores, supeditadas a la sostenibilidad financiera y a la no duplicidad de su ejercicio por otras administraciones. También, algún sector doctrinal posterior a la publicación de la ley, que entienden que cuando

la LRSAL emplea en la Disposición Transitoria undécima a expresión "orientadas exclusivamente"; lo que se pretende es posibilitar el ejercicio de las competencias atribuidas a los municipios asociados. Por otro lado, se puede entrever que las competencias "distintas de las propias y de las delegadas" previstas en el artículo 7.4 pueden suplir u ocupar el espacio que dejan vacante las competencias complementarias del suprimido artículo 28 de la LBRL. Eso sí, para poder ejercer estas competencias (impropias) será necesario demostrar el cumplimiento de los requisitos exigidos a través de los correlativos informes de la Administración competente por razón de la materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera para que se pronuncie sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En este sentido la Ley gallega 5/2014 de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL en su artículo 4 bajo la rúbrica "Apreciación de la inexistencia de duplicidad en la prestación de servicios o en la realización de actividades," aunque señala que las prestaciones de servicios y las actividades proyectadas no podrán suponer la existencia de duplicidades por la ejecución simultánea de los mismos servicios o actividades por otra Administración pública, también dispone que habrá que tener en cuenta los concretos servicios o actividades que se pretende realizar, en atención a los principios de descentralización, cercanía, eficacia y eficiencia y atendiendo, en particular, a la satisfacción de la demanda no cubierta plenamente por los servicios existentes.

Por lo tanto, sostenemos que en la ley gallega de adaptación a la LRSAL se amplió el margen discrecional de apreciación de la inexistencia de duplicidad por parte de la Administración autonómica de tutela para las competencias impropias de las Entidades locales, posibilitando mayores competencias en aras a defensa del principio de autonomía local.

■ Las competencias complementarias

De forma última, la LBRL con anterioridad su modificación por la LRSAL preveía en su artículo 28 que los municipios pudieran realizar actividades complementarias de las propias de otras administraciones públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente. Este precepto permitía a los municipios actuar en ámbitos que son de la competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas siempre que eso no supusiera un menoscabo o constituyera un obstáculo para la realización de las actividades o prestación de servicios que correspondiera a aquellas. Esto quiere decir que la norma anterior a reforma aludía a una complementariedad respecto de la legislación sectorial reguladora de las competencias propias de las otras Administraciones públicas sobre

las materias que en el mismo artículo se citaban. Semejante a la relación que rige entre el binomio de la legislación básica estatal y las normas autonómicas de ejecución, que son ambas plenamente aplicables sobre una misma materia bajo el prisma de la complementariedad, como se analizará más adelante de este artículo.

Sin embargo, tras la aprobación de la LRSAL con esa intención reductora de las competencias locales, se suprime el artículo 28 de la Ley de bases al considerar el legislador estatal que las actividades complementarias aquí previstas pueden generar duplicidades administrativas. En opinión de los autores, las normas autonómicas (sectoriales o de administración local) que contengan cláusulas similares de competencias complementarias a la establecida en el derogado artículo 28 mantienen su vigencia, son plenamente aplicables y aseguran a continuación de esa competencia municipal "complementaria" en las materias ya asumidas y relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente, entre otras, en la medida en que dichas cláusulas autonómicas redundan en beneficio de la autonomía local. Ahora bien, estas previsiones autonómicas podrán permitir a los municipios lo desempeño de actividades complementarias pero ejercidas, en todo caso, en el marco de las limitaciones establecidas en la legislación básica estatal, de modo que no será posible dicha asignación competencial luego de la LRSAL, bajo el paraguas de estas cláusulas, si a misma da lugar a duplicidades funcionales e implica algún desequilibrio financiero.

■ Conclusiones de este apartado

Sin duda, la LRSAL pretende reducir las competencias propias, dificultar las delegadas y sujetar a requisitos onerosos las impropias.

En definitiva, el régimen jurídico expuesto sobre las diferentes tipologías de las competencias locales tras la LRSAL, permite concluir que los entes municipales- en la que no se incluyen a las mancomunidades, por no ser entidades locales excluidas expresamente de este régimen- prestarán los servicios obligatorios y ejercerán las competencias propias y, con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27, podrán ejercer también las atribuidas por delegación. Y una vez garantizada la sostenibilidad financiera de las actividades que encajen en estas categorías normativas podrán ejercer las que la LRSAL denomina "competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación".

Abordamos a continuación, qué sucede respecto de las competencias locales que ya se venían ejerciendo (de manera más amplia) antes de la LRSAL, en la que la óptica del Derecho transitorio los permitirán dar respuesta a esta

duda interpretativa, en la que hay que tener presente para motivar la respuesta que la leyes aplicables son: la LBRL, la LALGA de 1997, así como la Ley gallega 5/2014 de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la reforma, que delimitan el régimen transitorio respecto de las competencias que se venían ejerciendo por las entidades locales gallegas, tanto respecto de las competencias propias, delegadas y complementarias, y cuyo alcance se extiende a las mancomunidades municipales.

II.2 Sobre el mantenimiento, o no, de las competencias atribuidas en la legislación autonómica anterior a la entrada en vigor de la LRSAL

Las competencias atribuidas normativamente como propias por las diferentes legislaciones locales autonómica previa a la LRSAL se diseñan, como señala la exposición de motivos de la Ley gallega 5/2014 de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL "todo el sistema prestacional a la ciudadanía basándose en una distribución específica de competencias que no puede ahora sin más desconocerse sin que peligre esa prestación de servicios públicos, muchas veces esenciales para la ciudadanía".

De este modo, conviene señalar que la entrada en juego de las normas generales de derecho transitorio, el respeto a la autonomía local constitucionalmente protegida, y el principio de competencia (no de jerarquía) que rige las relaciones entre la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas sobre el mundo local, impiden de facto que se puedan imponer en la práctica los requisitos previstos en la nueva redacción de los artículos 25, 26 y 27 de la LBRL, tras la reforma de la LRSAL, a las diferentes clases de competencias locales ya asumidas y que se vengán ejerciendo por las Entidades Locales gallegas, de las que no resultan excluidas las mancomunidades, que se rigen por las normas aprobadas con anterioridad a la LRSAL.

En definitiva: toda la normativa sectorial y autonómica vigente en el momento de entrada en vigor de la legislación básica estatal no puede obviarse. Así pues, respecto de las competencias propias atribuidas por el legislador sectorial o autonómico antes de la promulgación de la LRSAL mantendrán su vigencia y, por tanto, en nuestra opinión, quedarían exentas de la obligación de solicitar los dos informes previstos en el artículo 7.4 tras la reforma (estabilidad financiera e inexistencia de duplicidades). La conclusión anterior significa que estas competencias continuarán ejerciéndolas las entidades locales, y las mancomunidades, de conformidad con las previsiones contenidas en las normas de atribución en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad.



En segundo lugar, en relación a las competencias impropias, manteniendo la misma argumentación jurídica anterior, cabría entender que no será de aplicación el procedimiento previsto en el artículo 7.4 de la LBRL en caso de que una determinada competencia ya se viniera ejerciendo por los municipios en virtud del derogado artículo 28 de la LBRL como competencias complementarias siempre que, “previa valoración de la propia entidad local”, no de la Administración autonómica que ejerza la tutela financiera, se constate la financiación a tal efecto y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público por otra Administración. En cambio, sí tendrían la consideración de competencias “distintas de las propias o atribuidas por delegación” las que no fueran expresamente atribuidas al municipio por la correspondiente normativa autonómica o sectorial, debiendo en estos casos el municipio que desee ejercerlas ajustarse al procedimiento establecido en el artículo 7.4.

Finalmente, lo argumentado también resultaría aplicable respeto de las competencias delegadas que se vengán ejerciendo por las Entidades Locales antes de la reforma operada por la LRSAL a las que no se le serán aplicables las nuevas exigencias del artículo 27. Esta interpretación expuesta, es la que también cabe deducir de la regulación contenida en la Ley gallega 5/2014 de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL que, además de ser la más respetuosa con la autonomía local, es la más ajustada, al espíritu y a la literalidad de la norma básica

cuando indica “nuevas competencias” (art. 7.4 in fine). Aunque la situación de crisis económico-financiera condujo al Estado a adoptar la LRSAL que llevaba implícita una recentralización competencial, la realidad social del momento marcada por un aumento considerable del número de ciudadanos que reclama la asistencia y atención de los ayuntamientos, impidió en la práctica la plena aplicación en el campo de determinadas competencias municipales de la regulación básica estatal. En este escenario, en nuestra opinión, le corresponde un papel protagonista a la Administración Local más próxima a la ciudadanía, a la que le resulta muy complicado en muchas ocasiones sortear las demandas ciudadanas precisamente por su cercanía a las mismas, unido en muchas ocasiones a deficiencia de financiación para la prestación efectiva de los servicios reclamados y en áreas muy diversas.

De lo expuesto en este apartado, ante la primera pregunta que nos planteemos ¿si los municipios gallegos pueden tener competencias propias en materias que ya no están reguladas en la Ley de Bases tras la reforma de la LRSAL, pero que permanecen listadas en el artículo 80 de la LALGA (precepto que a día de hoy no fue objeto de modificación y en el que establecen materias que ya no figuran en los artículos 25 y 26 de la LRBRL) la respuesta debe ser afirmativa, y sin condicionamientos, respeto de las competencias propias enumeradas en el artículo 80 de la LALGA y que ya se venían ejerciendo por las Entidades Locales gallega aunque no se listen de forma expresa en el artículo 25.2 de la LBRL, tras la nueva redacción.

Del mismo modo, y por el mismo razonamiento jurídico, el resto de competencias en las dichas materias atribuidas a las entidades locales por la legislación de la comunidad autónoma gallega, ya sean propias o por delegación anterior a la entrada en vigor de la LRSAL, continuarán siendo ejercidas por estas de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la LBRL, esto es, “en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad respeto a la no existencia de duplicidades y de la sostenibilidad financiera.” En consecuencia, a sensu contrario bajo criterio de esta asesoría jurídica, no son necesarios en estos supuestos, los informes de sostenibilidad financiera e inexistencia de duplicidad de la Administración de tutela.

Por otra parte, respeto a la posible aplicación posterior a la entrada en vigor de la LRSAL del artículo 80 de la LALGA antes que los artículos 25 y 26 habían sido replanteados por la LRSAL, cabe anunciar que la respuesta jurídica vendrá sustentada- como se expondrá en el apartado cuarto- por el Derecho constitucional, teniendo presente que en caso de que se produjera algún conflicto competencial, a causa de alguna contradicción o colisión entre una norma autonómica y la norma básica estatal, la resolución le corresponde en

exclusiva, tras la interposición del oportuno recurso de inconstitucionalidad lo o la promoción por un juez común de la cuestión de inconstitucionalidad, al Tribunal Constitucional y no al operador jurídico, que vendrá obligado a aplicar tanto la ley estatal básica como la ley autonómica.

Mientras no se declare la inconstitucionalidad de una de ellas (la básica o la de la ley autonómica) ambas son válidas y aplicables, y se pueden incluso complementar, porque rige en su relación el principio de competencia, no lo de jerarquía normativa. Sin embargo a pesar de la conclusión anterior, se debe poner de manifiesto que en aplicación del previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional (LOTC), hubo tras la LRSAL y las normas autonómicas de adaptación, discrepancias entre el Estado y las comunidades autónomas Gallega y Andaluza, que se liquidaron en virtud de los acuerdos adoptados en el seno de ambas las comisiones bilaterales de cooperación.

En el caso de Galicia, el conflicto constitucional se presentó en concreto respecto de la Ley gallega 5/2014 de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la LRSAL. En el apartado 1.a) del Acuerdo de la Comisión Bilateral¹⁴ se recoge que las partes firmantes se comprometen a interpretar que las discrepancias (manifestadas sobre el artículo 3 de la Ley 5/2014 de 27 de mayo y la nueva redacción artículo 7.4 de la LBRL) deben ser interpretados en el sentido de que el ejercicio por las entidades locales de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación, solo cabe cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad del conjunto de la Hacienda Municipal, en los términos 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. Estos requisitos operan tanto para las competencias distintas de las propias y las delegadas que estuvieran ejerciendo las entidades locales en el momento de la entrada en vigor de la Ley como para las que se puedan iniciar a partir de ese momento. Se estableció en el acuerdo que la Comunidad Autónoma de Galicia se compromete a modificar su legislación de régimen local incorporando en el ordenamiento jurídico autonómico la interpretación contenida en el presente acuerdo. Al mismo tiempo, según el acuerdo interpretativo de la comisión bilateral para ejercer las competencias complementarias encomendadas a los municipios gallegos al amparo del derogado artículo 28 de la LBRL, se entiende que será preciso que la Comunidad

Autónoma emita los informes preceptivos y vinculantes en los que se señale la inexistencia de duplicidad y la sostenibilidad financiera de la actividad o servicio prestada. Con estos acuerdos bilaterales se produce un nuevo recorte o limitación de la autonomía municipal que pone en peligro la continuidad y calidad de los servicios públicos y al mismo tiempo un nuevo giro hacia la centralización competencial.

En el momento que se publica este artículo, la LALGA no fue modificada para dar cabida a interpretación del acuerdo de la comisión bilateral del Estado con la Comunidad Autónoma Gallega de 24 de marzo de 2015, continuando, por lo tanto, estando vigente y siendo plenamente aplicable la LALGA por lo que respecta a la delimitación y a la tipología de las competencias de las Entidades Locales, en la que el artículo 80 contiene un listado más amplio de materias para las competencias propias municipales que no aparecen recogidas en los artículos 25 y 26 de la LBRL tras la reforma.

Seguidamente, se analizarán cómo el nuevo diseño de las competencias municipales expuesto tras la LRSAL afectó también a las competencias que venían ejerciendo y las que pueden ejercer las mancomunidades municipales.

III. Las competencias de las mancomunidades tras la LRSAL

Como ya se expuso en el apartado primero de nuestro artículo, con la proyectada modificación de la LBRL en el año 2013, los motivos que llevaron a debate a supresión de las mancomunidades se basaron tanto en la profusión de competencias, que a veces incurrían en duplicidades con las de los propios municipios integrados como en la debilidad de las estructuras financieras que añadían nuevos déficits y costes, todo eso junto a la carencia de estructuras administrativas¹⁵.

III.1 Análisis *ad hoc* de las mancomunidades gallegas

La finalidad del nuevo régimen jurídico de las mancomunidades municipales fue la de limitar sus actuaciones que sobre todo afectará a las mancomunidades de “nueva creación” luego de la entrada en vigor de la LRSAL, y con menor intensidad,

14. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3771.

15. Se debe aclarar que la Sentencia (primera de once) del Tribunal Constitucional, de 3 de marzo de 2016, sobre la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, no afectó a la regulación jurídica de las mancomunidades tras la LRSAL.

como expondremos, respeto de las competencias que se vienen ejerciendo por las mancomunidades preexistentes por la entrada en juego, por una parte, del derecho transitorio a lo que aludimos en el apartado precedente al analizar el régimen transitorio de la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes que se aplicará también a las mancomunidad como entidades locales que no están excepcionadas; y por otra, del principio constitucional de competencia que rige las relaciones entre la legislación del Estado y la legislación de las Comunidades Autónomas, para lo cual es imprescindible conocer la jurisprudencia del TC y los requisitos que de ella emanan para la aplicación de la cláusula de supletoriedad y prevalencia del Derecho Estatal del artículo 149.3 de la CE, en caso de colisión entre la legislación del Estado y de una Comunidad Autónoma en una determinada materia sectorial.

En el marco de las disposiciones que regían antes de la LRSAL, las mancomunidades no se ceñían solo a la prestación de servicios mínimos u obligatorios para los distintos niveles de población, sino que justificándose en la atribución genérica de competencias de la expresión “en todo caso” del artículo 25, ya analizado, atendían a un variado abanico de materias¹⁶.

Como ya expusimos, las mancomunidades en sucesivos anteproyectos de la LRSAL fueron suprimidas por no ser sostenibles en términos financieros, apostando por su práctica desaparición. Pero el texto final trató de centrar finalmente el ámbito de su reforma en la definición y delimitación de sus competencias a través del párrafo segundo de la Disposición Transitoria undécima, disponiendo que las mancomunidades “estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enunciados en los artículos 25 y 26 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local.”

Posteriores reflexiones doctrinales¹⁷ sobre las limitaciones de las competencias de las mancomunidades en la transcrita DT 11ª de la LRSAL, entendieron que cabría hacer una

interpretación más amplia, en aras, de nuevo, al respeto del principio de autonomía local en el ámbito de servicios que estas instituciones pueden prestar. Continuando, por lo tanto, con la argumentación, no cabe duda de que las mancomunidades municipales pueden ejercer las competencias propias y los servicios del artículo 25 de la LBRL.

En este aspecto, se presenta una primera cuestión consistente en dilucidar si solo pueden asumir las señaladas para sus tramos de población o pueden asumir competencias de los tramos superiores del artículo 26. En nuestra opinión, se considerara que las mancomunidades podrán asumir las actuaciones comprendidas para los tramos de población de los municipios que la integran, así como los servicios obligatorios de una franja de población mayor. Sin perjuicio del anterior, el desempeño de competencias por delegación de las mancomunidades resulta una cuestión más controvertida, aunque la confusa redacción de la DT 11ª parece decantar la opinión de que las mancomunidades pueden ejercer aquellas delegaciones que se derivan de una disposición normativa. Además, se refuerza esta opinión porque el artículo 7 de la LBRL, posibilita su ejercicio a todas las entidades locales sin excepción (de las mancomunidades).

Como ya apuntamos al tratar con carácter general las competencias municipales, las competencias delegadas son las que con tal carácter les atribuyen el Estado y las Comunidades Autónomas mediante una disposición normativa (no necesariamente con rango de Ley) o un acuerdo y se ejercen en los términos establecidos en esa disposición o acuerdo de delegación y con sujeción a las reglas establecidas en el artículo 27 de la LBRL, en la redacción de la LRSAL, y preverán técnicas de dirección y control de oportunidad y eficiencia. Los acuerdos o convenios de delegación deberán formularse teniendo en cuenta las garantías de pago establecidas en el artículo 57 bis de la LBRL, en la redacción de la LRSAL. Cierto es, que el citado artículo 27, entre otras cosas, condiciona la efectividad de la delegación a que esta sea aceptada por la entidad local y establece la nulidad de las delegaciones que no vayan acompañadas de la correspondiente financiación.

16. Como educación y cultura; turismo; servicios técnicos; urbanismo; tratamiento de aguas residuales; sanidad; fomento agrícola y forestal; mantenimiento general de servicios; conservatorio de música, recaudación; informatización y mecanización administrativa; parque de maquinaria; fomento industrial; obras públicas; transporte de viajeros; maquinaria; información al consumidor; fomento de la vivienda; lucha contra lo paro; recogida de perros vagabundos; fomento de la cultura vasca; radio y televisión; desratización; limpieza de playas; mantenimiento; parques y jardines; postines fúnebres; electrificación; servicio de lectura de contadores de agua; parque móvil; academia de personal municipal; teléfonos; servicio de fontanería; caja de cooperación; servicio de taxis; ferias y mercados, medioambiente etc.

17. Véase el informe sobre la determinación del ámbito competencial de las Mancomunidades de Municipios, al amparo de lo dispuesto en la Ley 27/2013 de 30 de diciembre. (2014) Asesoría Jurídica Gobierno de Vizcaya.



Además, en caso de que la Administración delegante la Comunidad Autónoma, se exige que se establezca una cláusula de garantía del cumplimiento de las obligaciones financieras o compromisos de pago que aquella asuma. Respeto de las denominadas competencias impropias, resultan también factibles para las mancomunidades, ya que su ejercicio parece estar abierto a todas las entidades locales, condición de la que siguen disfrutando las mancomunidades en virtud del artículo 3.2 de la LRBRL, aunque supeditadas a la sostenibilidad financiera y a la no duplicidad de su ejercicio por otras administraciones.

De forma última, respeto de las competencias propias, delegadas o impropias (antes complementarias del derogado artículo 28 de la LBRL) que se vienen ejerciendo por las mancomunidades municipales antes de la LRSAL, y por el mismo razonamiento jurídico que sostenemos en el apartado anterior, podrán continuar siendo ejercidas por estas de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la LBRL, esto es, “en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad respecto a la no existencia de duplicidades y de la sostenibilidad financiera.” En este supuesto, los autores de este artículo sostienen que no son preceptivos los informes de sostenibilidad financiera e inexistencia de duplicidad de la Administración autonómica de tutela.

La LALGA está vigente y sigue siendo plenamente aplicable por lo que respeta a la delimitación y a la tipología de las

competencias de las Entidades Locales, en la que el artículo 147 contiene para las mancomunidades un listado más amplio de materias para las competencias de las mancomunidades que no aparecen recogidas en los artículos 25 y 26 de la LBRL tras la reforma.

III.2 Necesidad de adaptación de los estatutos de las mancomunidades a la LRSAL

A las cuestiones anteriores, no obstante se une la de la necesaria adaptación que impone la LRSAL para la reforma de los estatutos de las mancomunidades preexistentes, por las que deberían eliminarse todas aquellas competencias y servicios que se están ya prestando antes de la LRSAL.

De este modo, el primer párrafo de la DT 11ª de la LRSAL estableció que en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley (que finalizó el 30 de junio de 2014), debieron adaptar sus estatutos al previsto en el artículo 44 de la LBRL para no incurrir en causa de disolución. El artículo 44 además de reconocer a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia exige que los Estatutos regulen el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y los extremos necesarios para su funcionamiento.

El contenido de este precepto no fue modificado por la LRSAL por lo que cabe preguntarse de su finalidad real ya que todas las mancomunidades, salvo las constituidas antes de la entrada en vigor de la LRBRL debieron adaptar sus Estatutos al dispuesto en el artículo 44 por lo que expone bastantes dudas su alcance y aplicación real. Ciertamente, parece que el sentido lógico de la disposición es la de indicar el procedimiento elegido para desprenderse de competencias cuyo ejercicio se prohíbe y la consecuente supresión de servicios distintos a los permitidos por la aplicación de los artículos 25 y 26 lo que resulta una tarea compleja dado el número y requisitos de los actos administrativos que deben adoptarse y que necesitan además para su validez, de la emisión previa de los informes que exigen los artículos 7.4 y 27 de la LRSAL.

Tampoco resulta pacífico el contenido de esta disposición se aplica el principio de que las leyes no tienen efecto retroactivo salvo que dispongan el contrario. A todo esta argumentación, como ya expusimos, parece darle salida a favor de la continuación de las competencias mancomunadas y de los servicios establecidos la ley de Galicia 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, cuando en el régimen de competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación del artículo 3, se establece para las entidades

locales, sin distinción entre las mismas (por tanto abarcando a las mancomunidades) señalando que no se entenderá como ejercicio de nuevas competencias a continuidad en la prestación de los servicios ya establecidos, con la salvedad que ya pusimos de manifiesto en relación al acuerdo de la Comisión bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma Gallega.

IV. Análisis de la aplicación de la regla de la prevalencia del derecho estatal sobre la Ley Autonómica en el TC. El supuesto de las competencias locales

La regla de prevalencia del derecho estatal contenida en el art. 149.3 CE es una de las posibles respuestas a la existencia de una pluralidad de sujetos con competencias legislativas, cuyas relaciones, como sucede en el caso del Estado y las comunidades autónomas, no están regidas por el principio de jerarquía normativa, sino por el de competencia, como ya adelantamos en los apartados precedentes del artículo.

Esta pauta de prevalencia se formula en el segundo inciso del art. 149.3 CE, de acuerdo con el cual “la competencia sobre las materias que no se asumieron por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas



prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de estas”¹⁸.

En este apartado el artículo, analizaremos el estado actual de las relaciones entre la legislación básica estatal y las leyes autonómicas de desarrollo bajo el prisma de la jurisprudencia del TC, para después aterrizar esta doctrina a las relaciones que presiden la competencia entre el Estado y las comunidades autónomas en el régimen local. De forma particular, se atenderá a las relaciones entre la LBRL, tras la reforma LRSAL- que acorta las competencias materiales de las entidades locales - y la legislación gallega de administración local que data del año 1997 y que es más posibilista y respetuosa con la autonomía local al permitir que las mismas- y también en las mancomunidades- desplieguen sus competencias sobre más materias que son “borradas” tras reforma operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

IV.1 Foto actual de la doctrina del TC sobre la regla de la prevalencia

La regla de la prevalencia se concibió, en principio, como una técnica de solución de conflictos normativos consistente en el desplazamiento de la norma autonómica por la norma

estatal, con la consecuente aplicación prioritaria de esta última, en los supuestos que, delimitados de forma negativa, se contemplan en el precepto constitucional. Esto es, todos los casos en los que no se trate de una competencia exclusiva autonómica. En teoría, se trata de una regla que encontraría su ámbito natural de aplicación en los casos en los que dos legisladores concurren la regular una determinada materia y lo hacen de una forma contradictoria manifiesta de modo que resulta preciso, a partir de la aplicación concreta de las reglas de delimitación competencial, determinar la norma aplicable.

La prevalencia del Derecho Estatal se configuraría así como una regla para seleccionar el derecho aplicable a uno determinado supuesto de hecho. Se trataría, por tanto, de una regla dirigida a los aplicadores del derecho. No obstante, esta determinación de la norma aplicable corresponde, en principio, al juez, pues es reiterada la doctrina constitucional según la cual “forma parte del conjunto de las facultades inherentes a la potestad de juzgar, privativa de los Jueces y Tribunales del Poder Judicial por mandato de la propia Constitución (art. 117.3 CE), la de seleccionar la norma jurídica aplicable al caso concreto de entre las varias posibles, su interpretación y la subsunción en ellas de los hechos.”

Por tanto, la doctrina del TC considera que la colisión entre la ley estatal y la autonómica envuelve en todo caso un problema de constitucionalidad, o, lo que es el mismo, que la única forma de articular las relaciones entre ambas es a través del principio de competencia, de manera que este conflicto normativo no se resuelve conforme la regla de la ley anterior-ley posterior, de la ley general o especial o bien atendiendo al principio de jerarquía, sino conforme al principio de competencia.

Sin embargo, algunas decisiones más recientes del TC ofrecieron una interpretación algo distinta de la que venía siendo la mayoritaria tradicional, permitiendo la inaplicación de las leyes autonómicas en determinados supuestos muy concretos y excepcionales, en el que precisamente el supuesto que se planteó fue por la contradicción directa entre la LBRL y la LALGA (leyes precisamente objeto de análisis en este artículo).

18. S. VALENCIA VILA Desplazamiento de la Ley Autonómica por prevalencia de la Ley Estatal posterior: Tercer episodio... Final?, Observatorio de Derecho público. <https://idpbarcelona.net/desplazamiento-la-ley-autonomica-prevalencia-la-ley-estatal-posterior/>.

La STC 204/2016, de 1 de diciembre, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con el art. 32.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia que exige un régimen de mayorías cualificadas para la fusión de municipios que resulta contrario al fijado en el art. 47.2 la) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local siendo ambos preceptos aplicables en el proceso a quo y determinantes del fallo que haya de dictarse después de que en ese proceso se impugna un decreto que aprueba la fusión voluntaria de dos municipios cuya iniciativa, que requiere un acuerdo municipal en tal sentido, cumpliría el régimen de mayorías establecido en una de ellas (estatal), pero no lo de la otra (la autonómica). Inicialmente la regulación autonómica reproducía la estatal, pero la LBRL se modifica en el año 2003 y la norma gallega objeto de la cuestión de inconstitucionalidad no se adapta a esa modificación. La ley autonómica se limitaba a reproducir una regulación estatal que posteriormente había sido modificada, sin que la norma autonómica se adaptó en consecuencia

El acto impugnado era un Decreto autonómico de fusión de Ayuntamientos. La problemática, la LALGA, artículo 32.1, exigía una mayoría municipal superior a la actualmente mencionada en el artículo 47.2 de la Ley LBRL, redacción dada por ley 57/2003. En ese procedimiento, tras importantes informes jurídicos, se validó la mayoría que alcanzaba la referida en la legislación estatal. Pero dijimos que había particularidades, que exponemos:

- La primera, es que la ley gallega recogía la mayoría cualificada mencionada en la redacción original de la legislación básica. Lo que sucedió es que luego se reformó ese precepto estatal, para rebajar, sin ulterior movimiento legislativo autonómico.
- La segunda, es que la colusión normativa era matemática objetiva (porcentajes de mayorías), sin que admitiese una posible interpretación jurídica de la eventual colisión.
- La tercera, es que el intérprete constitucional ya había declarado básico el precepto estatal sobre estas mayorías, reiteradamente, en supuestos de hecho referidos no a la fusión, cierto, pero con doctrina sobre todo el conjunto del artículo 47.2 LBRL¹⁹, clasificándolas de límite positivo y negativo.

Si bien en esta STC 204/2016 se refiere a un supuesto de hecho muy concreto, donde el TC matiza su doctrina clásica de prevalencia del derecho estatal sobre la legislación autonómica para lograr el anclaje jurídico²⁰. Las razones que se acercan para este cambio de orientación respecto del que había sido la, hasta ese momento, doctrina tradicional del Tribunal son que:

- No hay dudas sobre la constitucionalidad de la norma básica, pues ese carácter ya había sido declarado con anterioridad por el Tribunal.
- No existe una controversia competencial propiamente dicha, dado que la norma autonómica no innova el ordenamiento, sino que se limita a reproducir el precepto estatal.

Lo que se viene a afirmar, en consecuencia, es el carácter redundante de la norma autonómica por la ausencia de competencia al respecto en el momento en que si dicha la norma autonómica *repetita*. La norma autonómica no ejercía una competencia propia tan solo se limitaba a reproducir la legislación básica, y esta se modifica después en un sentido incompatible con aquella legislación autonómica. En este caso, la prevalencia y la subsiguiente inaplicación de la norma autonómica por la Administración “supone el único resultado constitucionalmente respetuoso con la plenitud del ordenamiento (art. 149.3 CE); en la medida en que no se puso en entredicho la constitucionalidad de la legislación básica modificada”²¹.

Así pues, a salvo de la singularidad de la última resolución referenciada del TC entre la LBRL y la LALGA, es posible aseverar que la aplicación de la cláusula de prevalencia del derecho estatal tiene en la doctrina constitucional un alcance muy limitado a determinados supuestos.

En el estado actual de la doctrina constitucional²² puede deducirse que la aplicación de la prevalencia del derecho estatal que, como particularidad a la doctrina general de la obligación judicial de exponer cuestión de inconstitucionalidad ante el TC, produce el desplazamiento y la consecuente inaplicación del derecho autonómico preexistente únicamente cuando se dan los siguientes requisitos según la doctrina del TC:

19. Ver STC 33/1993, FJ 3, luego seguida en SSTC 331/1993, 66/2001 y 159/2012.

20. Que era el camino sugerido en los votos discrepantes de la doctrina previa (por todos, votos de las SSTC 1/2003 o 66/2011.

21. Esta misma doctrina se reitera en las SSTC 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio, que llegan a la misma conclusión por remisión a aquella.

22. IBÁÑEZ BUIL, P. (2023). La reciente evolución de la regla de prevalencia del derecho estatal en la doctrina constitucional. Revista de Administración Pública, 220, 219-249. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.08>.

- El carácter sobrevenido de la contradicción en ámbitos de competencia normativa compartida, esto es, el ámbito bases-desarrollo.
- La certeza o previsibilidad acerca de la constitucionalidad de la norma estatal que opera como parámetro de contraste.
- La indudable y evidente contradicción entre la norma estatal que finalmente se va a aplicar y la autonómica que se ve desplazada.

Solo con estos condicionantes expuestos, la legislación básica estatal debe prevalecer sobre las leyes autonómicas que, a pesar de ser aprobadas válidamente en su momento, no resultan del ejercicio de competencias exclusivas de las comunidades autónomas, sino de competencias de desarrollo de las bases. Esta prevalencia, con todo, no es un supuesto de declaración de nulidad de la norma autonómica por la jurisdicción ordinaria o por el operador jurídico, ya que el monopolio compete al TC ex art. 163 CE. Dicho en otras palabras, no operará la cláusula de prevalencia del derecho estatal sobre la legislación autonómica preexistente si ambas legislaciones se pueden interpretar y aplicar- ambas- en el sentido de que la ley autonómica es complementaria- no entra en contradicción- en su función competencial asignada en la CE del binomio bases- desarrollo.

V3. ¿Es aplicable la cláusula de prevalencia respecto de la LBRL, tras la reforma de la LRSAL, sobre la LALGA en lo relativo a las competencias que pueden ejercer las mancomunidades gallegas?

La respuesta a la pregunta formulada en el enunciado es negativa, por los razonamientos que pasamos a exponer:

Según la DT11ª de la LRSAL- ya transcrita- que establece que: *“(...) Las competencias de las mancomunidades de municipios estarán orientadas exclusivamente a la realización de obras y la prestación de los servicios públicos que sean necesarios para que los municipios puedan ejercer las competencias o prestar los servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. (...)”*

Recordemos, como expusimos en los apartados precedentes del nuestro artículo que los antedichos artículos 25 y 26 se delimitan las competencias propias de los municipios, que fueron objeto de nueva redacción por la Ley 27/2013.

Si bien, en el ámbito de la comunidad autónoma de Galicia la Ley 5/1997, de Administración local de Galicia, el artículo 80, dentro de la “Sección 1ª De las competencias propias de los



municipios, regula que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en los términos de la legislación del Estado y de la CA en las siguientes materias (...): En este artículo existen materias que ya no figuran en los artículos 25 y 26 de la LRBRL. Por lo tanto, surge la duda interpretativa de si los municipios gallegos pueden tener competencias propias en materias que ya no están reguladas en la Ley de Bases, pero permanecen en la LALGA, que hasta el día de hoy no fue objeto de modificación tras la LRSAL, en lo referido a las competencias de las mancomunidades.

Otra cuestión que se plantea es el hecho de ser las mancomunidades, teniendo en cuenta la DT 11ª, pueden ejercer competencias distintas las que se señalan en los artículos 25 y 26 de la Ley LRBRL.

Por su parte, el artículo 7 de la LRBRL habla de las competencias que pueden ejercer las entidades locales y, que en ningún caso, excluye las mancomunidades de ejercer competencias delegadas o las impropias (que son las que se regulan en el apartado 4 del artículo 7). En el 147 de la LALGA, que se refiere expresamente las competencias de las mancomunidades, se señala el siguiente:

“Son competencias de las mancomunidades de municipios:

- a) La administración y defensa de su patrimonio.
- b) La ejecución de obras y prestación parcial o integral de servicios de su interés.
- c) Aquellas otras que les sean delegadas o encomendadas por otras administraciones públicas.

Por último, como hemos concluido en el apartado tercero del artículo, sobre el hecho de que las mancomunidades pueden ejercer competencias delegadas o impropias, debemos asegurarnos finalmente si prevalece la Ley gallega 5/2014, de 27 de mayo, de medidas urgentes derivadas de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, sobre la legislación básica. En el artículo 7.4 de la LRBRL se regulan las competencias impropias, esto es las competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación. En este se señalan como necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia. Asimismo, se señala que, en todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las CC.AA. En la CA de Galicia se regula el tema de las competencias de las entidades locales distintas de las propias y de las atribuidas por delegación en la Ley 5/2014, de 27 de mayo.

Sobre este extremo, en este artículo sostenemos que en la ley gallega de adaptación a la LRSAL amplió, sin duda, el margen discrecional de apreciación de la inexistencia de duplicidad por parte de la Administración autonómica de tutela

para las competencias impropias de las Entidades locales, posibilitando mayores competencias en aras a defensa del principio de autonomía local.

De este modo, conforme a la doctrina constitucional mayoritaria expuesta en el apartado precedente, un órgano de la jurisdicción ordinaria o un operador jurídico no pueden decidir, sin más, inaplicar, por su propia autoridad, una norma de rango legal autonómica en vigor- con las matizaciones hechas respecto a la doctrina del TC sobre la aplicación de la cláusula de prevalencia- sino que el sometimiento estricto de la jurisdicción común al imperio de la ley (art. 117.1 CE) y el monopolio del TC en la fiscalización de la constitucionalidad de las leyes les obligan, de acuerdo con el art. 163 CE, a promover la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad, de lo contrario se está vulnerando las garantías del proceso protegidas en el art. 24.2 CE.

En consecuencia: la doctrina mayoritaria del TC cierra la posibilidad de inaplicar el artículo 80 de la LALGA en lo relativo a las competencias de las mancomunidades preexistentes antes de la reforma operada por la LRSAL- que se ve reforzada por la Ley 5/2014, de 27 de mayo más respetuosa, como hemos reiterado, con la autonomía local.

V. Epílogo: a modo de recopilación de lo argumentado

A nuestro juicio, por todos los argumentos jurídicos expuestos en el artículo y a modo de recopilatorio, se puede concluir que las mancomunidades gallegas tras la LRSAL, pueden ejercer:

- **Primero.** Las competencias y servicios enumerados en los artículos 25 y 26 de la LRBRL.
- **Segundo.** Las competencias propias definidas que les atribuyan las leyes estatales y autonómicas a los municipios asociados tanto básicas como sectoriales.
- **Tercero.** Las competencias que les atribuyan cómo propias de las mancomunidades las leyes estatales y autonómicas tanto básicas como sectoriales, continuando en el desempeño de las sectoriales hasta en tanto el legislador no dicte otra cosa.
- **Cuarto.** Las competencias y servicios que les deleguen a ellas el Estado y las Comunidades autónomas con sujeción a las reglas contenidas en el artículo 27, es decir justificación previa de mayor eficiencia, generar ahorros y evitar duplicidades administrativas.
- **Quinto.** En cuanto a las competencias impropias, se podría argumentar que son asumibles por las mancomunidades

siempre que se den los requisitos y condiciones exigidos por el artículo 7.4 es decir que no se ponga en riesgo a sostenibilidad financiera y no se incurra en supuestos de ejecución simultánea de un servicio público.

- **Sexto.** En materia competencial, en cualquiera caso debemos entender vigente a disposición contenida entre otras en el artículo 135 de la Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia en virtud de la cual “no pueden asumir todas las competencias de los municipios asociados.”
- **Séptimo.** Respecto a las competencias que se “venían ejerciendo” por las mancomunidades- ya sean propias o por delegación- antes de la entrada en vigor de la LRSAL, continuarán siendo ejercidas por estas de conformidad con las previsiones de la norma de atribución y en los términos establecidos en el artículo 7.2 de la LBRL, esto es, “en régimen de autonomía y bajo su propia responsabilidad respecto a la no existencia de duplicidades y de la sostenibilidad financiera.” En consecuencia, a sensu contrario, bajo criterio, no serían, en nuestra opinión necesarios en estos supuestos, los informes de sostenibilidad financiera e inexistencia de duplicidad de la Administración de tutela.
- **Octavo.** En nuestra opinión no es aplicable- siguiendo la doctrina mayoritaria del TC expuesta forma sucinta en el apartado cuarto- la cláusula de prevalencia del derecho estatal contenida en el artículo 149.3 de la CE, para desplazar la LALGA por la LBRL en lo relativo al nuevo régimen más acortado de las competencias de las entidades locales, y por ende de las competencias de las mancomunidades gallegas listadas en el artículo 80 de la ley gallega.

Bibliografía y documentos consultados

- **Arias Martínez, M.a.**, “Las competencias locales en materia de servicios sociales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, op cit, pp. 33 y ss.
- **Amoedo Souto C.a** Director de la Cátedra de Derecho Local de la Universidad de A Coruña-Diputación de A Coruña.
- **De la Cuadra-Salcedo y Fernández del Castillo** “Servicios públicos y pacto local ¿para cuándo la segunda descentralización?”, op cit, p. 177.
- **Ibáñez Buil, P. (2023).** La reciente evolución de la regla de prevalencia del derecho estatal en la doctrina constitucional. *Revista de Administración Pública*, 220, 219-249. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.08>.
- **Valencia Vila S.** Desplazamiento de la Ley Autonómica por prevalencia de la Ley Estatal posterior: Tercer episodio... Final. *Observatorio de Derecho público*. <https://idpbarcelona.net/desplazamiento-la-ley-autonomica-prevalencia-la-ley-estatal-posterior/>.
- **Velasco Caballer, F.** “Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *La reforma de 2013 del Régimen Local Español*, coord. J.A. Santamaría Pastor, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, 2014, pp. 91-92.
- **Sentencia del TC 214/1989, de 21 de diciembre**, y voto particular. Recursos de inconstitucionalidad 610/1985, 613/1985, 617/1985 y 619/1985 (acumulados), interpuestos, respectivamente, por el Parlamento de Galicia, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Parlamento de Cataluña, en relación con determinados artículos de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Bases de Régimen Local
- **Sentencia del TC 103/2013 de 25 de abril** recuerda que “la garantía constitucional de la autonomía local requiere que se dote a las entidades locales de una autonomía o capacidad efectiva para ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.” (FJ 6).
- **Sentencia del TC 204/2016, de 1 de diciembre**, resuelve la cuestión de inconstitucionalidad promovida por la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en relación con el art. 32.1 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia que exige un régimen de mayorías cualificadas para la fusión de municipios
- **Sentencias del TC 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio.**
- **Documento de la FEMP** “Radiografía actual de las mancomunidades en España. Las Mancomunidades y otras formas de Asociación voluntaria de Municipios en el ámbito territorial.” <http://femp.femp.es/files/566-2706-vo/Radiograf%C3%ADa%20Actual%20de%20las%20Mancomunidades%20en%20Espa%C3%B1a..pdf>.
- Informe sobre la determinación del ámbito competencial de las Mancomunidades de Municipios, al amparo de lo dispuesto en la Ley 27/2013 de 30 de diciembre Asesoría Jurídica Gobierno de Vizcaya (2014).