

La colaboración entre los municipios y la Economía Social tras la reforma del régimen local: una perspectiva competencial

Salvador Montesinos Oltra

RESUMEN

El artículo 8 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, establece un mandato de fomento de la Economía Social dirigido a los poderes públicos. Partiendo de dicho mandato, este artículo trata de identificar espacios de convergencia entre competencias municipales y fines y actividades típicos de las entidades de la Economía Social emparentados con el interés general que justifiquen la adopción por los municipios de políticas a tal fin orientadas. No puede ignorarse, a tal efecto, la posible incidencia de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, norma que, bajo la égida de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, ha infligido, al menos en potencia, un significativo recorte al marco de competencias materiales y gestoras de los municipios, si bien su alcance se ha visto ya matizado por el Tribunal Constitucional.

PALABRAS CLAVE: Economía social, empresas sociales, municipios, competencias municipales, estabilidad presupuestaria.

CLAVES ECONLIT: L31, H20, H70, H72, H60, K39.

Cómo citar este artículo / How to cite this article: MONTESINOS OLTRA, S. (2016): "La colaboración entre los municipios y la Economía Social tras la reforma del régimen local: una perspectiva competencial", *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 87, 203-233.

Correspondencia: Salvador Montesinos Oltra, profesor titular de Derecho Financiero y Tributario, Universitat de València. E-mail: Salvador.Montesinos@uv.es.

EXPANDED ABSTRACT

Collaboration between municipalities and Social Economy following the amendment of the local regime: a competential perspective

The aim of this article is to identify spaces of convergence between, on the one hand, municipal competencies and, on the other hand, goals and typical activities of the entities included in the social economy that can be characterized as being of general interest at the local level. This could justify the adoption of promotion policies by the municipalities aimed at those activities. With that purpose, first of all we analyse the incidence of Act 27/2013, of 27 December, of rationalisation and sustainability of the Local Administration, on the framework of local powers. This Act, based in the principles of budgetary stability and financial sustainability, can result, at least potentially, in relevant limitations in the scope of material and managing competencies of the municipalities, although the scope of this local reform has been already clarified by the Constitutional Court at least in the Judgement No. 41/2016, of 3 March.

So, the article starts with the analysis of the material competencies of the municipalities under Act 27/2013 as interpreted by the already mentioned Constitutional Court judgement, that has declared unconstitutional some legal provisions concerning the municipal competencies in the areas of wealth and social services. The purpose of these provisions was to bar Autonomous Communities (regional governments) from allocating powers in these matters to Local Authorities as “own powers”. According to the Constitutional Court that purpose is in breach of the regional powers as regards Local Authorities regulation. However, the Constitutional Court affirms the constitutionality of all those provisions which impose financial conditions and stricter controls on the allocation of own or delegated powers to municipalities or the assumption by them of competencies other than those which are their own or which have been delegated. Although the aforementioned Judgement has decided the most important questions, it should be noted however that the Constitutional Court must still decide on other pending appeals about the compatibility of Act 27/2013 and the constitutional principles of regional and local autonomy.

At this point, the article focuses on the competencies in the areas of education and social services that Local Entities can assume according to the Constitutional Court Judgement referred. It has to be borne in mind that these areas are where we find closer ties between public local powers and private social enterprises, since most of them work in those areas. We must also take into account, how-

ver, the necessary legal development on the topic by Autonomous Communities and the pending reform of the legislation on local and regional funding.

From a wider point of view, the next step is to connect the framework of municipal powers previously described and the mandate, addressed to the public authorities, to promote the social economy which is made by article 8 of Act 5/2011, of 29 March, of Social Economy. Despite the potential recentralization of competencies that the Act 27/2013 implies, this comparative analysis allows us to identify several fields where it is possible both to increase the promotion of the social economy by municipalities and to pursue a closer collaboration between these two social and economic agents to achieve many objectives of public interest. According to this comparative analysis, we can identify several areas of convergence, such as environmental preservation, protection of the historic heritage, promotion of cultural and sport activities, economic and employment promotion through the cooperation between the so-called Local Development Agencies and social enterprises, or touristic promotion. We highlight, particularly, the possibility of collaboration between municipalities and social enterprises in the field of first level non-mandatory education (children aged between 0-3 years) and in the provision of social services as social emergence attention, home assistance for old and handicapped persons or assistance to people at risk of social exclusion. This can be made through some formulas of cooperation with private entities included in social economy as the “especial employment centres” or the “social insertion companies”, that usually adopt legal forms which are typical of the social economy (cooperatives, non-profit organizations...).

Finally, the article summarily identifies the powers of local management that can be used to promote the social economy and to implement the collaboration we are discussing. Once more we point out the limitations imposed by the Act of rationalisation and sustainability of the Local Administration and therefore by the principles of budgetary stability and financial sustainability. Despite this, we consider that municipalities have diverse tools to act for themselves or in association, such as using their power to tax and financial power, the so-called “social clauses” in public contracts, mixed economy companies as the public service cooperatives or even partnerships with non-profit organizations.

The article concludes with some critical reflections and conclusions that point out the potential of the public-private collaboration between municipalities and social economy entities but, at the same time, the uncertainties that still derive from the current legal framework.

From the methodological point of view, this article examines the topic from a legal perspective, analysing both legal and case law sources, to catalogue and summarily describe the material and management powers that municipalities can use to promote the social economy in their territory or to involve social entities in the management of public services. This work takes into account some studies that have highlighted the close connection between the social economy and the local territory as well as its deep and beneficial impact on it. However, its objective is not to analyse the socio-economic reality of

this relationship but to offer, from a legal point of view, at least in a preliminary manner, a comprehensive and theoretical framework to maximize the impact of cooperation between Local Authorities and social entities.

Even recognising the diversity of local reality and of the social economy itself, our necessarily limited focus tries to offer an original hindsight on the legal tools that municipalities can employ to involve social entities in the achievement of its social, political and economic goals. Further, our analysis can be taken as a starting point to examine the actual application of these tools using other methodological focuses.

On the other hand, most of the issues raised must certainly be completed by deep analysis provided from the perspective of several legal disciplines (commercial law, administrative law, financial and tax law,...) and, obviously, the availability of studies on the different issues which are addressed here varies. However the article tries to offer a practical overview and provide a starting point for other academic works focused in the relationship between the public administration and the social economy.

KEY WORDS: social economy, social business, municipalities, municipal competencies, budgetary stability.

1.- Introducción¹

El artículo 8.1 de la Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social (en adelante LES), reconoce como tarea de interés general la promoción, estímulo y desarrollo de las entidades que forman parte de la misma y de sus organizaciones representativas. Los objetivos que establece a tal fin el apartado 2 siguiente se dirigen a los poderes públicos en general, lo que, en nuestra opinión, obliga a indagar también cuál es el papel que pueden y deben representar al respecto las Entidades Locales y, en particular, los municipios como Administraciones Públicas de proximidad en cuyo ámbito territorial surgen y se desenvuelven la mayoría de las iniciativas de la Economía Social (en adelante ES).

Para ello debe delimitarse el marco competencial propio de este tipo de entes públicos territoriales a fin de identificar en él espacios de convergencia con los objetivos de fomento establecidos por la LES y con los ámbitos de actuación típicos de las empresas y entidades de la ES que puedan emparentarse de algún modo con los intereses propios de los municipios y, por tanto, con el ejercicio de sus competencias materiales. Centraremos nuestra atención, en particular, sobre las competencias atinentes a educación y servicios sociales por su especial significación para las empresas sociales.

Por otra parte, el planteamiento de este trabajo quedaría incompleto si no se hiciera al menos un esbozo de las competencias o potestades instrumentales, incluidas las de carácter financiero², de las que disponen los municipios para satisfacer sus intereses propios en relación, en este caso, con aquellas materias en las que se aprecie alguna posibilidad de fomento de la ES o de colaboración con las entidades que la integran.

Nuestro objetivo es proponer un marco teórico aproximado o tentativo para una intensificación de las relaciones entre los municipios y las empresas y entidades de la ES en unos momentos en los que es quizás más necesario que nunca, pero en los que, de una forma que no deja de ser, por esto mismo, paradójica, podría resultar más difícil. Somos conscientes, por otra parte, de que nuestras conclusiones al respecto serán susceptibles de matización atendiendo a la considerable diversidad que presentan la realidad municipal, por una parte, -comenzando por el hecho de que el mapa compe-

1.- Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación "Factores normativos y de políticas públicas en el éxito de la Empresa social", financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (DER2012-39223-C02-01).

2.- Con todas las salvedades que cabe hacer, no obstante, a la concepción de la actividad financiera como meramente medial o instrumental en el marco de una Hacienda pública unitaria y funcional en la que ingreso y gasto público aparecen en la Constitución teleológicamente dirigidos a la consecución de objetivos que cuentan con un neto reconocimiento constitucional y que trascienden las meras funciones recaudatoria y de erogación; vid. LOZANO SERRANO (1990:31).

tencial de los municipios puede mostrar ahora una variedad todavía más acusada³, y la propia ES, por otra⁴.

En cualquier caso, partimos de la idea de que el fomento público de las entidades de la ES y su cooperación con las Administraciones Públicas puede alcanzar una mayor virtualidad en el ámbito local por su incuestionable contribución a la cohesión territorial y social en su entorno de actuación más inmediato (BEL y LEJARRIAGA, 35-38, CEPES-EOI; 2013) y por la existencia de múltiples afinidades entre este sector de la economía y los intereses propios de los municipios, especialmente, aunque no sólo, en el caso de las empresas sociales en sentido estricto⁵.

2.- Competencias materiales de los municipios tras la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local y la sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016, de 3 de marzo de 2016

Con anterioridad a la reforma de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante LRBRL) por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (en adelante LRSAL), el marco competencial de los municipios podía caracterizarse, a grandes trazos, del siguiente modo.

3.- Como señala RIVERO ORTEGA (2015:6), y luego analizaremos con más detenimiento, "la reforma competencial no afecta de igual forma a los grandes ayuntamientos y a los medianos y pequeños. A los primeros intenta apartarlos de algunos ámbitos de acción tradicionales, pero a los de menos de 20.000 habitantes, que son la inmensa mayoría, simplemente parece pretender sustraerles sus servicios básicos para encomendárselos a las diputaciones, convertidas en responsables de su prestación en condiciones eficientes".

4.- Vid., en este sentido, MONTESINOS OLTRA (2012).

5.- Concepto en el que entendemos que cabe incluir a los centros especiales de empleo, las empresas de inserción, las cooperativas de iniciativa social o de integración sociolaboral y las asociaciones o fundaciones con fines similares, entidades que tienen cabida, a nuestro juicio en el ámbito de aplicación del Reglamento (UE) n° 346/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2013, sobre los fondos de emprendimiento social europeos (RFESE), que promueve la acción inversora instrumentada como "inversión admisible", en los términos de su artículo 3.1.e), relacionada con las "empresas en cartera admisibles" definidas en su artículo 3.1.d), precepto este del que se colige que tienen la condición de empresas o emprendimientos sociales a tal efecto los que proporcionen servicios o bienes a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas o empleen un método de producción de bienes o servicios que represente su objetivo social y que utilicen sus beneficios principalmente para la consecución de su objetivo social primordial. Por su parte, el Reglamento(UE) n° 1296/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2013, relativo a un Programa de la Unión Europea para el Empleo y la Innovación Social («EaSI») y por el que se modifica la Decisión n° 283/2010/UE, por la que se establece un instrumento europeo de microfinanciación para el empleo y la inclusión social (REaSI) define en su artículo 2.1) las "empresas sociales" en términos similares. En particular, en cuanto al objeto social de la empresa, el REaSI lo define, de forma más amplia, en los siguientes términos: "ofrece servicios o bienes con un elevado rendimiento social"; mientras que en el RFESE se define del siguiente modo: "proporcione servicios o bienes a personas vulnerables, marginadas, desfavorecidas o excluidas", de lo que se deduce, en nuestra opinión, que el concepto de emprendimiento social y, por ende, de empresa social, del que parten dichas disposiciones no puede ser equiparado sin más al de emprendimiento desde la Economía Social, o no, al menos, tal y como la delimita la LES, sino a un concepto más estricto que cabe identificar con la idea de emprendimiento social y con la tradición europea de empresa social (sobre las diferencias conceptuales entre la tradición europea y la anglosajona en relación con las empresas sociales vid. DIAZ-FONCEA, M. y MARCUELLO, C.; 2012:145).

De acuerdo con la garantía institucional de la autonomía municipal que reconoce la Constitución española en su artículo 140, los artículos 1.1 y 25.1 LRBRL reconocían a los municipios, como no podía ser de otro modo, autonomía para la gestión de sus intereses propios, pudiendo, en el ámbito de sus competencias, “promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”.

A partir de dicha cláusula general, la LRBRL diferenciaba posteriormente entre las competencias propias (art. 7.1) que las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas debían atribuir a los municipios en relación con las materias incluidas en el artículo 25.2 LRBRL, -incluidos los denominados servicios obligatorios (art. 26)-, las competencias delegadas (arts. 7.3 y 27) y, por último, las llamadas competencias municipales “complementarias”, que permitían a los municipios, de forma acorde con aquella proclamación inicial ligada a un amplio reconocimiento de autonomía para perseguir sus intereses propios y con su condición de administraciones más próximas a los ciudadanos, “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” (art. 28) .

Este marco normativo habría generado una hipertrofia competencial en el ámbito municipal a consecuencia, principalmente, del creciente ejercicio por los municipios de las llamadas “competencias impropias”⁶ y de la coetánea aparición de duplicidades en la prestación de servicios con otras Administraciones Públicas, principalmente las autonómicas, lo que, al parecer, ponía en riesgo el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera por las Entidades Locales.

El objetivo último era, obviamente, la reducción del gasto público presentada como un imperativo de la realidad económica circundante, pero, sobre todo, como una exigencia insoslayable de la Unión Europea⁷ y, tras la reforma del artículo 135 de la Constitución española, del constitucionalizado principio de estabilidad presupuestaria al que apela el preámbulo de la LRSAL desde su primer párrafo⁸.

6.- Para una delimitación conceptual de esta expresión, vid. GALÁN GALÁN (2012:56-101), quien identifica hasta ocho posibles acepciones en el contexto normativo anterior a la LRSAL. Por otro lado, como recuerda BASSOLS COMA (2014:29), la memoria que acompañaba al Proyecto de LRSAL se identificaban como tales las ejercidas en los siguientes campos: actividades y proyectos culturales, promoción económica, juventud, turismo, vivienda, empleo, educación, y en especial servicios sociales y salud pública. Sobre los factores que propiciaron la hipertrofia de las competencias impropias vid. SANTAMARÍA PASTOR (2014:149-150).

7.- En este sentido, MORILLO-VELARDE PÉREZ (2014b:74).

8.- Principio que, junto al de sostenibilidad financiera que recoge la LOEPSF, podría implicar, en opinión de FONT I LLOVET (2014:604), una “suerte de mutación constitucional”, puesto que “fuerzan a una nueva y distinta interpretación del contenido y alcance del reconocimiento y garantía constitucionales de la autonomía local”, a lo que añade que, “[En] definitiva, se ha introducido un nuevo canon de constitucionalidad: lo ha dicho el propio TC, en su STC 157/2011, de 18 de octubre, y lo ha recordado el CdE en su dictamen 338/2014, de 26 de mayo”. En el mismo sentido, BELLO PAREDES (2015), MORILLO-VELARDE PÉREZ (2014b:75) o CORCUERA TORRES (2015:2). Sobre la proyección de los principios de estabilidad y sostenibilidad en la racionalización de la Administración local puede verse también BASSOLS COMA (2014:25-27).

Recuérdese, por otra parte, que el artículo 135.2 de la Constitución impone a las Entidades Locales el equilibrio presupuestario, a diferencia de Estado y Comunidades Autónomas, a los que se permite un déficit estructural que no supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros en los términos de la citada Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LOEPSF).

La LOEPSF enuncia, además, el principio de sostenibilidad financiera al que también apela la LRSAL. Por tal se entiende la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido en la propia LOEPSF, en la normativa sobre morosidad y en la normativa europea (art. 4.2 LOEPSF). Esta ley también establece la llamada “regla del gasto”, que prohíbe, como norma general, que la variación del gasto público supere la tasa de referencia de crecimiento del Producto Interior Bruto de medio plazo de la economía española (art. 12.1 LOEPSF).

En suma, las exigencias derivadas de tales principios acaban traducándose en la proclamación por la LRSAL de la necesidad de reducir el gasto derivado de las denominadas competencias impropias y de las duplicidades administrativas en la prestación de algunos servicios que, según el preámbulo de la norma, ocasionaba el anterior marco competencial de las Administraciones locales, principalmente, como señala ARENILLA SÁEZ (2014:18), los servicios sociales.

Pues bien, sin cuestionar la perenne necesidad de racionalizar el gasto público, y sin entrar a valorar la de esta reforma administrativa en un momento en que los datos demostraban ya un notable esfuerzo de las Administraciones locales por reducir el déficit y alcanzar el equilibrio presupuestario⁹ o si los medios empleados para alcanzar los objetivos de la ley son o no los más adecuados¹⁰, en lo sucesivo analizaremos someramente la delimitación de las competencias municipales vigente tras la depuración de la LRSAL, aparentemente mínima, pero en realidad de gran calado, que ya ha tenido ocasión de realizar el Tribunal Constitucional por medio de la sentencia a la que se refiere la rúbrica de este apartado.

Puede afirmarse, de forma muy sintética, que la LRSAL pretendía acotar el marco competencial de los municipios del siguiente modo:

- a) Limitando el elenco de materias sobre las que Estado y, sobre todo, Comunidades Autónomas pueden atribuir competencia propia a los municipios a las enumeradas en el artículo 25.2 LRBRL, precepto en el que, como luego se señalará, se aprecia una notable reducción en las materias financieramente más sensibles, es decir, sanidad, servicios sociales y educación, todas ellas, como es sabido, de competencia autonómica.

9.- Vid. en este sentido ALGARRA PAREDES y ROMERA JIMÉNEZ (2015:7-8).

10.- Lo cuestiona FORCADELL i ESTELLER (2014:58).

- b) Paralelamente, residenciando en el ámbito autonómico, -sin otra posibilidad práctica de retorno al ámbito de competencias municipales que no fuese la delegación-, algunas de las competencias que, de forma propia, delegada o “impropia”, estuviesen ejerciendo los municipios en dichas materias (disposiciones transitorias primera y segunda y disposición adicional decimoquinta de la LRSAL).
- c) Sujetando la atribución de competencias propias a los municipios, así como el ejercicio por delegación de otras competencias o la asunción de competencias distintas de las propias o delegadas a toda una suerte de exigencias y condicionantes ligados a los objetivos de carácter financiero que inspiran la reforma.

La cuestión clave era, por ello, elucidar si tal arquitectura, en la medida en que afectaba al reparto de competencias sobre régimen local entre el Estado y las Comunidades Autónomas, era compatible con el orden constitucional¹¹.

Había que esperar, por tanto, a que el Tribunal Constitucional despejase el panorama mediante la resolución de los recursos planteados contra la LRSAL¹², singularmente en cuanto a la posibilidad de ampliar el elenco de competencias propias a través de la normativa de régimen local o sectorial de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, sobre la constitucionalidad de las citadas disposiciones transitorias primera¹³ y segunda¹⁴ y adicional decimoquinta¹⁵, si bien aquéllas realizaron, en general, interpretaciones obstativas o correctivas de la lectura más restrictiva de la reforma (GALÁN GALÁN; 2015:12).

Pues bien, la citada controversia ha quedado ya zanjada por la primera de la serie de resoluciones que debe dictar el TC en relación con la LRSAL. Nos referimos a la reciente STC 41/2016, de 3 de marzo, mediante la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad 1792-2014 interpuesto contra la LRSAL por la Asamblea de Extremadura, sentencia que no deja lugar para la duda cuando excluye la interpretación de que los municipios solo pueden obtener competencias propias en las materias enumeradas en el art. 25.2 LBRL (Fdto. jco. 10.c).

11.- *Vid., entre otros muchos, BELLO PAREDES (2014:17), VELASCO CABALLERO (2014b) y TARDÍO PATO (2014: 114).*

12.- *Concretamente, el conflicto en defensa de la autonomía local nº 4292-2014 planteado por el municipio de Abengibre y otros y los recursos de inconstitucionalidad nº 1792-2014 (Asamblea de Extremadura), nº 1959-2014 (Consejo de Gobierno de Andalucía), nº 1995-2014, (Consejo de Gobierno del Principado de Asturias), nº 1996-2014 (Parlamento de Cataluña), nº 2001-2014 (Parlamento de Navarra), nº 2002-2014 (más de cincuenta diputados, integrantes de los Grupos Parlamentarios Socialista; IU, ICV-EUIA, CHA, La Izquierda Plural; Unión Progreso y Democracia y Mixto), nº 2003-2014 (Parlamento de Andalucía), nº 2006-2014 (Gobierno de Cataluña) y nº 2043-2014 (Gobierno de Canarias).*

13.- *Disposición que preveía la asunción progresiva por las Comunidades Autónomas de las competencias antes atribuidas a los municipios como propias en relación con la gestión de la atención primaria, aunque no excluía su posible delegación a los mismos, a las Diputaciones Provinciales o a entidades equivalentes.*

14.- *Según esta disposición, con fecha 31 de diciembre de 2015, las Comunidades Autónomas debían asumir 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, y ello con independencia de que su ejercicio se hubiese venido realizando por Municipios, Diputaciones Provinciales o entidades equivalentes, o cualquier otra Entidad Local, también, de nuevo, sin perjuicio de la posibilidad de las Comunidades Autónomas de delegar dichas competencias de conformidad con el artículo 27 LRBRL.*

15.- *Disposición que remite la atribución de competencias sobre educación a la normativa de financiación autonómica y local que se apruebe en el futuro, razón por la que la STC 41/2016 no la reputa inconstitucional siempre que se interprete en los términos que establece la sentencia.*

A partir de esta premisa, el TC considera ajustado a la Constitución el artículo 25.2 LRBRL modificado por la LRSAL, pero reputa inconstitucional la imposibilidad de atribuir a las Entidades locales, como competencias propias, las relacionadas con materias de su competencia, anulando, por ello, las disposiciones transitorias primera (sanidad) y segunda (servicios sociales) de la LRSAL, y declarando constitucional la disposición adicional decimoquinta (educación) siempre que se interprete en los términos del fundamento jurídico 13.e) de la sentencia.

Así pues, por lo que se refiere a las **competencias propias** de los municipios, habrá que estar, en primer lugar, a las atribuidas por Estado y Comunidades Autónomas en las materias incluidas en el artículo 25.2 LRBRL, materias que han sido objeto de más o menos significativas reducciones y matizaciones y, ciertamente, de algún añadido, como la promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Del análisis comparativo de dicho precepto antes y después de la LRSAL se desprenden, como cambios más significativos, la eliminación de la competencia relativa a la participación en la gestión de la atención primaria de la salud y una notoria reducción de las competencias que deben atribuirse como propias a los municipios en materia de protección medioambiental -limitadas ahora a “medio ambiente urbano”- y, lo que era sin duda más relevante, en materia de servicios sociales, que quedan circunscritas a la mera evaluación e información de situaciones de necesidad social y a la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social¹⁶.

No obstante, habrá que tener en cuenta, en segundo lugar, y de acuerdo con lo dicho, que tras la STC 41/2016 queda habilitada de nuevo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas atribuyan a los municipios competencias propias adicionales en materias de su competencia a través de sus normas sobre régimen local o de sus normas sectoriales. Deberán hacerlo, en cualquier caso, con sujeción al conjunto de exigencias introducidas en el artículo 25 LRBRL tendentes a garantizar los objetivos de la reforma y que el TC considera ajustadas a la Constitución.

Por otra parte, de forma congruente con la modificación del artículo 25.2 LRBRL, la LRSAL también revisa los denominados **servicios municipales obligatorios** regulados en el artículo 26.1 LRBRL, precepto que no fue objeto de impugnación en el recurso resuelto por la STC 41/2016, pero sí en otros recursos todavía pendientes de resolución.

Sin perjuicio de lo que se revuelva por el TC, la reforma ha supuesto la supresión de algunos servicios como obligatorios en todos los municipios (control de alimentos y bebidas), de los de mercado en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, la prestación de servicios sociales en los

16.- Vid., para un análisis más exhaustivo de estos cambios SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (2014:85-88) y SANTAMARÍA PASTOR (2014:141-145).

de más de 20.000 y los de protección del medio ambiente en los de más de 50.000, de forma coherente, en estos dos últimos casos, con la reducción de estas materias en el listado del artículo 25.2 LRBRL¹⁷. A ello debe sumarse que se suprime la posibilidad de solicitar a la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de prestación, que queda compensada por la obligación de coordinar la prestación por los municipios de algunos de dichos servicios que se impone a las Diputaciones provinciales en relación con los que tengan población inferior a 20.000 habitantes, atribución esta a la que habremos de referirnos más adelante por su potencial efecto centralizador de la gestión de los servicios municipales afectados.

Por lo que se refiere a las **competencias delegadas**, la reforma del artículo 27 LRBRL embrida las posibles delegaciones mediante el establecimiento de requisitos mucho más estrictos tendentes a evitar las duplicidades. Resulta sintomático de ello la supresión de los que se formulaban antes como objetivos de las delegaciones de competencias a los municipios, es decir, la atribución del ejercicio de competencias en materias que afectaran a sus intereses propios, siempre que con ello se mejorase la “eficacia de la gestión pública” y se alcanzara una “mayor participación ciudadana”, objetivos estos que ceden ahora frente a las exigencias derivadas de la eficiencia, la eliminación de duplicidades y, en definitiva, de los requerimientos derivados de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera¹⁸. En cualquier caso, la STC 41/2016 ha considerado que este nuevo régimen de la delegación es respetuoso con el orden constitucional relativo al reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de régimen local y con la garantía constitucional de la autonomía local (fdto. jco. 11.a).

Otra de las modificaciones más significativas llevadas a cabo por la LRSAL fue la derogación del artículo 28 LRBRL, a cuyo tenor los municipios podían 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 ambiente¹⁹. En su lugar, el nuevo apartado 4 del artículo 7 LRBRL establece ahora que las Entidades Locales solo podrán ejercer **competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación**²⁰ cuando no se

17.- Para un análisis más detallado, vid. *SOUVIRÓN MORENILLA (2014:88-93)*.

18.- Sobre la configuración de las competencias delegadas de los municipios tras la LRSAL vid. *MORILLO-VELARDE PÉREZ (2014a:71-75)*.

19.- Sobre el significado de esta competencia municipal complementaria, vid. *VELASCO CABALLERO (2014:67)*, quien señala en particular que “con el tiempo, el art. 28 LRBRL ha tenido un especial significado en aquellas comunidades autónomas que –por diversas razones- no han ejercido en plenitud algunas tareas del Estado social (educación infantil de 0 a 3 años; atención a dependientes y personas mayores, integración de inmigrantes, etc.)”. *VIDAL MONFERRER (2014:218)* señala que, en aplicación del derogado artículo 28 LRBRL, “algunos Ayuntamientos han ejercido o ejercen competencias sobre las llamadas guarderías, previstas para los niños de 0 a 3 años, residencias para la tercera edad, en materia sanitaria complementando los servicios sanitarios ambulatorios de las Comunidades Autónomas o construyendo y gestionando instalaciones educativas, musicales, auditorios, etcétera sin tener obligación legal alguna”.

20.- Circunloquio que acuña la LRSAL para referirse a las llamadas “competencias impropias”, denominación utilizada en el anteproyecto de LRSAL y sustituida en el proyecto tras la objeción formulada por el Consejo de Estado el su Dictamen 567/2013.

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. Para ello, prosigue el precepto, son 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, añadiéndose, por último, que, en todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas²¹. Por lo demás, de acuerdo con el artículo 116.bis.2 LRBRL, el ejercicio de estas competencias puede ser retirado a las Entidades Locales en caso de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria, del objetivo de deuda pública o de la regla de gasto.

En suma, con esta regulación del ejercicio de competencias distintas de las propias y de las delegadas se quiere poner coto a la asunción por los municipios de las que habían dado en llamarse competencias impropias, estableciéndose ahora una norma de cierre que dificulta enormemente a los municipios, para la gestión de sus intereses propios, promover “toda clase” de actividades y prestar “cuantos” servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de su comunidad vecinal, como rezaba el artículo 25.1 LRBRL con anterioridad²². Como señala la STC 41/2016, el ejercicio de tales competencias no atribuidas específicamente sólo cabe ahora con “exigentes condiciones” que, sin embargo, considera compatibles con la garantía de la autonomía local (fdto. jco. 11.b)²³.

Por lo demás, según el apartado 1 de la disposición adicional novena de la LRSAL, cuya constitucionalidad también ha quedado avalada por la STC 41/2016 (fdto. jco. 11.c), los convenios, acuerdos y demás instrumentos de cooperación ya suscritos, en el momento de la entrada en vigor de la LRSAL, por el Estado y las Comunidades Autónomas con toda clase de Entidades Locales, que llevasen 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 LRBRL, debían adaptarse a lo previsto en la LRSAL a 31 de diciembre de 2014. Transcurrido dicho plazo sin haberse adaptado, quedaban, de acuerdo con dicha disposición final, sin efecto.

21.- Entiende FUENTES I GASÓ (2015:78) que la supresión del artículo 28 LRBRL no impide disposiciones autonómicas en materia de régimen local atributivas de competencia complementaria, de manera que “la derogación del art. 28 LRBRL sólo supone que no queda garantizada en toda España la competencia complementaria, y se «rebaja el estándar básico de autonomía local para el conjunto de España», sin afectar a la normativa autonómica que contemple este tipo de competencias”. Por lo que se refiere a los desarrollos normativos autonómicos relativos a los requisitos de no duplicidad y de sostenibilidad y los procedimientos de control, vid. VELASCO CABALLERO (2015:36-46).

22.- Entiende SANTAMARÍA PASTOR (2014:151), sin embargo, que los límites impuestos a las competencias complementarias “pueden resultar insuficientes para frenar un nuevo ciclo de endeudamiento municipal una vez que la crisis económica general comience a remitir”.

23.- Considera el TC que “la impugnación del artículo 7.4 LRBRL, en cuanto a que los controles previstos vulnerarían la garantía constitucional de la autonomía local, debe reputarse “preventiva” y, por ello, desestimable [por todas, SSTC 111/2013, de 9 de mayo, FJ 4, y 182/2014, de 6 de noviembre, FJ 2 e)]”.

Puede decirse, como conclusión, que la LRSAL, una vez tamizada por la STC 41/2016, no supone ya necesariamente una radical alteración de las competencias materiales de los municipios. El panorama definitivo puede quedar ostensiblemente condicionado, sin embargo, por las opciones de las Comunidades Autónomas en relación con aquellas materias de su competencia que han quedado excluidas del artículo 25.2 LRBRL y, en cualquier caso, por las restrictivas condiciones impuestas no sólo a su atribución como competencias propias sino también como competencias delegadas o, aún más si cabe, a su asunción como competencias distintas de unas y otras. Y esto tiene particular incidencia sobre las áreas de sanidad, educación y servicios sociales.

De entre dichas materias, entendemos que estas dos últimas presentan una singular relevancia a los efectos de este trabajo, pues constituyen ámbitos típicos de acción de determinadas entidades de la ES²⁴, por lo que dedicamos el siguiente apartado a un análisis más detallado de la situación en la que pueden quedar tras la sentencia del TC las competencias municipales en relación con dichas materias.

3.- Competencias municipales en materia de educación y servicios sociales

Que la reforma podía acabar afectando de forma especialmente intensa al ejercicio de competencias en estas dos áreas por parte de los municipios, además de en la de salud, es algo que puso de relieve la mayoría de los comentaristas de la LRSAL. Al respecto, VELASCO CABALLERO (2015:46) no dudó en calificar los traslados competenciales a las Comunidades Autónomas en estas materias como inconstitucionales, tal y como ha acabado confirmando la STC 41/2016 al anular la disposición transitoria segunda de la LRSAL y condicionar la validez constitucional de su disposición adicional decimoquinta a una lectura respetuosa con el reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas.

3.1. Competencias en educación: especial referencia al primer ciclo de educación infantil

Por lo que se refiere a las competencias en educación, recordemos que, según lo dicho, el artículo 25.2.n) LRBRL mantiene como competencia propia de los municipios la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, pero limita la cooperación con las Administraciones educativas corres-

24.- Como pone de manifiesto el informe El impacto socioeconómico de las entidades de la economía social (CEPES-EOIL, 2013:119).

pondientes a la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes y la conservación, mantenimiento y vigilancia de edificios educativos a los de “titularidad local” destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.

Ahora bien, además de la limitación de competencias que ya entraña dicho precepto, debe tenerse en cuenta que la Disposición adicional decimoquinta LRSAL, relativa a la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias sobre educación, establece que “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, aun 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”. De manera que *“la previsión establecida en este punto en el art. 25.2 al respecto tiene carácter transitorio, hasta tanto se produzca dicha modificación del sistema de financiación”* (ALONSO MAS; 2014:167)²⁵, lo cual no deja de ser una antinomia sintomática de la deficiente técnica normativa empleada por el legislador (ALMEIDA CERREDA; 2014a:97 y 2014b:155) y, en cualquier caso, un modo sorprendente de arbitrar un régimen transitorio, tal y como ha acabado poniendo de manifiesto la sentencia 41/2016 en su fundamento jurídico 13.b).

Es evidente, en cualquier caso, que la voluntad de la LRSAL es recentralizar ciertas competencias ejercidas hasta ahora por algunos municipios en materia de educación²⁶, debiendo tenerse en cuenta, como ya hemos señalado, que el TC ha salvado la constitucionalidad de su disposición adicional decimoquinta siempre que se interprete en los términos de dicho fundamento jurídico, según el cual, dicha disposición, a diferencia de las transitorias primera y segunda, carece por sí de efectos sobre las Comunidades Autónomas y los entes locales, pues, *“[sin] prohibir que los municipios lleven a cabo el servicio como competencia propia, sin permitir que estos los desarrollen solo, en su caso, por delegación y sin fijar plan o calendario alguno, se limita a confiar los «términos en los que las Comunidades Autónomas asumirán la titularidad» a una intervención legislativa eventual y futura,*

25.- Ahora bien, como señala esta misma autora (ALONSO MAS; 2014:168), la LRSAL no ha derogado “la disposición adicional decimoquinta de la LOE –que prevé por ejemplo la posibilidad de suscripción de convenios sobre enseñanzas artísticas- ni la Adicional segunda de la LODE –que establece la posibilidad de que por convenio los ayuntamientos creen centros docentes de su titularidad-“, si bien tales convenios debían adaptarse a lo dispuesto en la LRSAL, como también recuerda la autora, antes de 31 de diciembre de 2014, quedando sin efecto en caso contrario.

26.- Remitimos, para un análisis exhaustivo de la incidencia de la reforma sobre las competencias en educación atribuidas a los municipios con anterioridad, a TARDÍO PATO (2014), centrándonos aquí en aquellas que, a nuestro juicio, pueden tener mayor relevancia desde el punto de vista de la ES.

esto es, a las «normas reguladoras del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y de las haciendas locales, donde «se contemplará el correspondiente traspaso de medios económicos, materiales y personales»».

Entre las materias a las que se refiere dicha disposición adicional cabe referirse, significativamente, a la prestación de servicios de educación infantil de primer ciclo (0 a 3 años). Se trata de un nivel no obligatorio de la enseñanza cuya gratuidad no está garantizada por los artículos 12.2 y 15.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, si bien el segundo de dichos preceptos establece que “Las Administraciones Públicas promoverán un incremento progresivo de la oferta de plazas públicas en el primer ciclo”, debiendo coordinar, asimismo, “las políticas de cooperación entre ellas y con otras entidades para asegurar la oferta educativa en este ciclo, para lo cual determinarán las condiciones en las que podrán establecerse convenios con las corporaciones locales, otras Administraciones y entidades privadas sin fines de lucro”.

Pues bien, a pesar de tal mandato, lo cierto es que todavía no se ha alcanzado una cobertura pública universal de dicho nivel educativo, siendo principalmente los municipios los que, ante una creciente demanda social, han ido asumiendo su prestación en los últimos años de acuerdo con tal previsión legal y con el apoyo financiero de las Comunidades Autónomas²⁷.

Por lo demás, debe señalarse que, en este, como en otros puntos, la LRSAL no impide que las Comunidades Autónomas deleguen el ejercicio de sus competencias de acuerdo con el artículo 27 LRBRL. Y, de hecho, la creación, mantenimiento y gestión de las escuelas infantiles de educación de titularidad pública de primer ciclo de educación infantil se incluye expresamente dentro del listado ejemplificativo de competencias que cabe delegar a los municipios según el apartado 3 de dicho artículo, si bien se supedita la delegación, en línea con los objetivos de la LRSAL, a que se sigan criterios homogéneos, “con el objeto de evitar duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa, generando un ahorro neto de recursos”. Tampoco puede descartarse la continuidad o la creación de centros municipales de educación infantil como competencia distinta de las propias o de las delegadas, obviamente si se cumplen los requisitos ya señalados del artículo 7.4 LRBRL (TARDÍO PATO; 2014: 122).

27.- Como señala TARDÍO PATO (2014:117), “gran parte de los municipios españoles ostentan la titularidad de escuelas infantiles de primer ciclo, sobre la base de la citada previsión de la LOE, en el marco de la promoción del incremento progresivo de la oferta de plazas públicas que prevé para el primer ciclo y la coordinación de las políticas de cooperación entre las Administraciones Públicas para asegurar la oferta educativa en él. E incluso existen escuelas infantiles de titularidad de provincias”. Aunque no se trata de un documento actualizado, el monográfico sobre primer ciclo de educación infantil de la Fundación Educación y Ciudadanía, n° 1/2008 (http://www.feteugt.es/data/Upload/SINfundacion_infantil.pdf, -consultado el 15-9-15), aporta la siguiente información de interés sobre las distintas formas de provisión del servicio por las CCAA o por los Ayuntamientos: “Una primera de gestión directa, en la que los profesionales son funcionarios o personal fijo contratado por las CCAA o por las corporaciones locales. Y una segunda modalidad, donde la gestión se adjudica, a través de un concurso público, a una entidad sin ánimo de lucro, que puede ser una cooperativa o no, por un plazo determinado - suele ser de cuatro años- pudiéndose prorrogar al cabo de los mismos. En estos momentos se están adjudicando a empresas con ánimo de lucro”.

En definitiva, la posibilidad de que los municipios mantengan o creen centros de primer ciclo de educación infantil bien para su gestión directa o, por lo que aquí interesa, mediante gestión indirecta en la que podrían priorizarse de algún modo las iniciativas educativas de economía social o, incluso, emplearse la fórmula de la economía mixta a través de cooperativas de servicios públicos, como luego se señalará, queda así supeditada, en tanto no se defina un nuevo marco de financiación autonómica y local, a dichas vías de atribución o de asunción de competencias²⁸. No puede dejarse de señalar, en este sentido, que algunas Comunidades Autónomas ya están dando pasos hacia la universalización de los servicios de educación infantil de primer ciclo a través de la oferta pública de plazas en sus propios centros educativos o mediante convenios con Ayuntamientos o centros privados²⁹.

A las mismas conclusiones debe llegarse en relación con otros ámbitos educativos donde también cabe imaginar algún tipo de colaboración entre municipios y ES como la formación de adultos³⁰ y otras actividades educativas de carácter complementario³¹.

3.2. Competencias municipales en materia de servicios sociales

Si existe un apartado en el que la simbiosis entre sector público local y ES puede ser más intensa y en el que, al mismo tiempo, el recorte de competencias municipales pretendido por la LRSAL podía llegar a ser más incisivo -y, aunque no sólo por ello, más criticable-, es en el ámbito de los servicios sociales³². Por lo que aquí interesa, una efectiva recentralización de competencias en este ámbito

28.- Como se señala en la contestación a una consulta sobre "Determinación de las competencias de los municipios en materia de educación infantil tres la LRSAL" en Consultor de los Ayuntamientos, nº 4/2014, pp. 364-365.

29.- A título de ejemplo, en el caso de Andalucía ofertando plazas públicas o conveniadas, gratuitas o con precios públicos bonificados, o mediante el apoyo financiero a los centros privados de educación infantil (vid. <http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/educacion/104623/andalucia/incrementado/oferta/primer/ciclo/educacion/infantil/curso/junta/consejeria/portavoz/miguel/angel/vazquez/consejera/adelaide/calle/consejo/gobierno>), del que pueden ser beneficiarias, obviamente, empresas de la ES. Por su parte, la Comunidad Valenciana ha programado la implantación progresiva en un período de tres años de oferta pública de plazas para este ciclo educativo a través de la red de centros públicos de educación (vid. <http://www.levante-emv.com/comunitat-valenciana/2015/09/03/consell-anuncia-programa-piloto-rebajar/1309789.html>).

30.- Ámbito en el que, recuerda TARDÍO PATO (2014: 120), "la LOE contempla expresamente la colaboración de las corporaciones locales con las administraciones educativas (art. 66.2), para lo que se prevé la promoción por estas últimas de convenios de colaboración con las primeras (art. 67.3)".

31.- Respecto de las que señala TARDÍO PATO (2014: 127-128) que "[tras] la nueva Ley 27/2013, no puede afirmarse que la prestación de tales actividades y servicios por los municipios encuentren cobertura alguna en las competencias municipales propias, pero gran parte de ellas encajan como competencias delegables, pues dentro de ellas se menciona expresamente la «realización de actividades complementarias en los centros docentes» del artículo 27.3, letra f LBRL y no se establece un número cerrado" y que "[precisamente], este es el ámbito en el que los entes locales se han mostrado más activos y también aquel donde tiene más sentido la reforma: evitar que un municipio reitere servicios que viene prestando paralelamente otra Administración (por ejemplo, en Enseñanza de Idiomas, Enseñanza de Música, Enseñanzas Deportivas) o que los preste sin estar garantizada la sostenibilidad financiera del servicio y de la hacienda local en su conjunto, su eficiencia o el equilibrio presupuestario municipal". Afirmación que nos parece excesiva a poco que se tenga en cuenta que los municipios encuentran normalmente en estas materias la posibilidad de colaborar estrechamente con entidades sociales generando sinergias que incluso pueden suponer un ahorro de recursos públicos. Por lo demás, y como luego señalaremos, sí existen competencias propias que podrían legitimar la intervención municipal en la realización de actividad educativas de carácter complementario relacionadas con el deporte y la cultura.

32.- Puede encontrarse un análisis de los antecedentes y evolución del sistema de servicios sociales y del papel asignado a los municipios en su prestación, con particular atención al caso de la Comunidad Valenciana, en UCEDA, X. y MARTÍNEZ, L. (2015:208-211).

podría incidir sobremanera sobre las posibilidades de colaboración de las empresas sociales con la Administración³³.

Por una parte, la genérica posibilidad de atribuir competencias propias en materia de “prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social” que contemplaba el artículo 25.2 LRBRL antes de su reforma por la LRSAL, ha quedado reducida en dicho artículo, como ya hemos señalado, a la “Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social” (art. 25.2.e) LRBRL”.

Siguiendo a ALMEIDA CERREDA (2014a:107), puede decirse que la evaluación e información de situaciones de necesidad incluiría los servicios de información, orientación, asesoramiento y diagnóstico³⁴, mientras que la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social incluiría *“aquellos servicios a los que sus potenciales destinatarios se incorporan, directamente, bien a iniciativa propia o bien por derivación, sin necesidad de que se produzca una decisión técnica o una resolución administrativa o judicial previas”*, todo ello en caso de emergencia en relación con personas pertenecientes a grupos de población especialmente vulnerables (ALMEIDA CERREDA; 2014a:108)³⁵.

Más allá de tal competencia propia mínima todo dependerá, de nuevo, de las decisiones adoptadas por las Comunidades Autónomas. Y, en tal sentido, la declaración de inconstitucionalidad de la disposición transitoria segunda de la LRSAL por la STC 41/2016 les permite optar de nuevo, si desean posibilitar a los municipios un mayor grado de intervención, entre la ampliación de sus competencias propias y la simple delegación, con los condicionantes ya señalados en cada caso. Sin perjuicio también, por supuesto, de que los municipios que reúnan las condiciones exigidas para ello puedan ampliar su catálogo de servicios sociales en los términos del artículo 7.4 LRBRL. Siguiendo a ARIAS MARTÍNEZ (2014:403), una solución óptima, teniendo en cuenta las previsiones de la legislación sectorial y las actividades desempeñadas en este ámbito por los municipios, podría ser distinguir entre servicios sociales básicos o comunitarios y servicios especializados y considerar a los primeros como de prestación obligatoria por los municipios y a los segundos como delegables.

33.- Así, señala BELLO PAREDES (2015:10) que del listado de materias del artículo 25.2 LRBRL *“resalta la supresión de las cuestiones relativas a los servicios sociales, pues los Ayuntamientos se han mostrado como instrumentos eficaces en esta acción pública tan necesaria en estos tiempos de crisis económica, y ello por su cercanía a las personas y colectivos englobados en esta situación”*. Vid. también sobre las competencias en servicios sociales tras la LRSAL, ALMEIDA CERREDA (2014), ARIAS MARTÍNEZ (2014) y VIDAL MONFERRER (2014:233-236).

34.- *Servicios que, como señala el citado autor a partir del Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia de 16 de enero de 2013, “facilitan a las personas el acceso a los recursos, garantizan el acceso a otros sistemas de protección social y proporcionan apoyo en la realización de gestiones y tramitación de las diferentes prestaciones de servicios sociales y del sistema de protección social”*.

35.- *Lo que abarcaría, según el autor, que sigue el catálogo citado en la nota anterior, al menos los siguientes servicios: “atención diurna y/o nocturna para personas sin hogar; intervención y orientación sociofamiliar; atención a menores en riesgo social y familiar; atención residencial (alojamiento de urgencia y para personas sin hogar) y atención de necesidades básicas (atención alimentaria, vestido, etc.)”*.

4.- Objetivos de la LES y competencias materiales de los municipios tras la reforma del régimen local

Una vez descrito el panorama actual de las competencias materiales de los municipios, en este apartado nos disponemos a apuntar –sobre la letra de la ley y, por tanto, desde el plano de lo posible– un marco aproximado de relaciones entre dichas competencias y los objetivos de fomento público de la ES que enuncia su ley reguladora.

La formulación de dichos objetivos se orienta en algunos casos a propiciar genéricas políticas públicas de promoción del sector, como facilitar las diversas iniciativas de economía social, promover sus principios y valores o crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y sociales en el marco de la ES, objetivos que es posible engarzar con algunas de las competencias propias de los municipios de acuerdo con el artículo 25.2 LRBRL.

Dicha correspondencia es, en algún caso, bastante evidente. Así, el objetivo “facilitar el acceso a los procesos de innovación tecnológica y organizativa a los emprendedores de las entidades de economía social” (art. 8.2.e) LES) encaja parcialmente en la competencia reconocida como propia de los municipios para la “promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones” (art. 25.2.ñ LRBRL).

En otros casos, aunque dicha relación no sea tan manifiesta, entablarla no deja por ello de ser posible. Así, el genérico objetivo “crear un entorno que fomente el desarrollo de las iniciativas económicas y sociales en el marco de la economía social” (art. 8.2.f) LES), puede vincularse sin excesiva dificultad a algunas competencias propias de los municipios tales como la promoción y gestión de la vivienda de protección pública (art. 25.2.a) LRBRL), -que bien puede orientarse a facilitar iniciativas cooperativas relacionadas con la promoción de vivienda social-, la información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local (art. 25.2.h) –promocionando o dando apoyo a iniciativas de economía social relacionadas con este sector económico, significativamente en el ámbito rural-, medio ambiente urbano (art. 25.2.b) o, incluso, las competencias relativas a ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante (art. 25.2.i), donde es frecuente la constitución de empresas mixtas (ALONSO MAS; 2005b)³⁶, contribuyendo así a generar un entorno en el que pueden germinar, significativamente, aunque no sólo, iniciativas económicas de carácter social³⁷. En este punto deben señalarse, no obs-

36.- Sobre la nueva regulación de la iniciativa económica municipal vid. BASSOLS COMA (2014:41), quien señala, en particular, que “en el caso de creación de nuevos mercados mayoristas, minoristas y empresas mixtas, deberán gestionarse como una actividad o servicio en concurrencia con la iniciativa privada, y observando los requisitos previstos en el apartado 1 de la nueva redacción del artículo 86”.

37.- Sobre las bondades de la ES con respecto a la participación en proyectos de desarrollo local y su estrecha relación con las Entidades de Desarrollo Local, vid. BEL y LEZARRIAGA, pp. 43 y 46 y ss.

tante, las dificultades que puede entrañar la efectiva o potencial desaparición de las Agencias de Desarrollo Local en muchos municipios que habían implantado este servicio como competencia impropia³⁸ y desde el que, dependiendo de la mayor o menor sensibilidad de los políticos y técnicos responsables en cada municipio, puede brindarse un apoyo indudable a la ES.

A nuestro juicio, también es evidente que la promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre (art. 25.2.l) LRBRL), así como la promoción de la cultura y equipamientos culturales (art. 25.2.m) LRBRL), son competencias propias de los municipios que pueden resultar fundamentales para el desarrollo de infinidad de iniciativas de carácter social en dichos ámbitos, y que también pueden servir, incluso, a la consecución de objetivos relacionados con el desarrollo de las empresas sociales en un ámbito como la integración social (art. 8.2.i) LES)³⁹.

En otros casos, los objetivos marcados por el artículo 8 LES reclaman actuaciones concretas de los poderes públicos como las tendentes a involucrar a las entidades de la ES en las políticas activas de empleo, especialmente en favor de los sectores más afectados por el desempleo, mujeres, jóvenes y parados de larga duración, o a fomentar el desarrollo de la ES en áreas como el desarrollo rural, la dependencia y la integración social, ámbitos estos en los que pueden confluir, como agentes colaboradores, los municipios y dichas entidades, significativamente las empresas sociales en un sentido estricto (centros especiales de empleo, empresas de inserción, cooperativas de iniciativa social o de integración sociolaboral).

Pues bien, es en relación con este segundo grupo de objetivos donde quizás deba afirmarse que la LRSAL podría llegar a incidir en mayor medida limitando posibles iniciativas locales orientadas a su consecución, como se desprende del análisis realizado en el apartado anterior respecto de las competencias relativas a servicios sociales. De entre las competencias propias del artículo 25.2 LRBRL todavía es posible entablar una mínima relación entre tales objetivos y algunas competencias como la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social en cuanto ésta contribuya preliminarmente a su "integración social". Sin embargo, esto exigiría políticas sociales de mayor alcance para las que los municipios podrán tener competencia propia o delegada sólo si así lo tienen decidido o lo deciden en el futuro las Comunidades Autónomas, aunque condicionada al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Téngase en cuenta, en tal sentido, que en este capítulo se incluirían las competencias para prestar servicios como los de primer ciclo de educación infantil, buena parte de los servicios sociales que vienen prestando los municipios o los servicios de promoción económica y del empleo.

38. - *Sobre prestación de servicios de promoción económica y del empleo a través de Agencias de Desarrollo Local*, vid. NOGUERA (2015) y NOGUERA y SCARDACCIONE (2015).

39. - *Sobre empresas sociales dedicadas a la integración social desde el deporte* vid. LÓPEZ-CÓZAR NAVARRO, C., PRIEDE BERGAMINI, T y DEL ARCO JUAN, J. (2015).

5.- Potestades instrumentales de los municipios en el ejercicio de sus competencias: otras limitaciones derivadas de la reforma del régimen local

A nuestro juicio, las potestades instrumentales mediante las que pueden interactuar los municipios con las entidades de la ES en ejercicio de sus competencias materiales son, al menos, las siguientes:

a) Reconocimiento de incentivos fiscales dirigidos, de forma directa o indirecta, a las entidades de la ES. Si bien se trata de una posibilidad muy condicionada por las limitadas potestades normativas reconocidas a los municipios en relación con sus tributos propios, el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto-legislativo 2/2004, de 5 de marzo, permite explorar algunas opciones en tal sentido como el reconocimiento de bonificaciones basadas en el especial interés o utilidad municipal de determinadas actividades desarrolladas por las empresas de la ES⁴⁰. No puede dejarse de señalar, con todo, que la propia LES renunció a incluir entre sus objetivos de fomento el reconocimiento de beneficios fiscales⁴¹ y que se trataría, en cualquier caso, de medidas con un alcance muy limitado o, incluso, meramente simbólico.

b) Políticas de gasto directa o indirectamente orientadas a fomentar, difundir y visibilizar la ES y concesión de subvenciones o ayudas dirigidas a financiar actividades de interés general realizadas por las empresas y entidades de la ES que se revelen especialmente afines a los intereses propios de los municipios. Además de las restricciones impuestas por la normativa de estabilidad presupuestaria y, obviamente, del cumplimiento estricto de la normativa reguladora de las subvenciones públicas⁴², debe tenerse en cuenta, como premisa ineludible, que el poder de gasto de los municipios debe guardar la debida correlación con sus competencias materiales, cuestión en la que luego abundaremos por afectar, en general, a todas sus competencias o poderes instrumentales.

40.- Vid. artículos del TRLRHL 74.2quáter -Impuesto sobre Bienes Inmuebles-, 88.2.e) -Impuesto sobre Actividades Económicas-, 103.2.a) -Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras- y 108.5 -Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana-.

41.- En el Proyecto de LES remitido al Parlamento por el Gobierno se excluyó una mención expresa a las medidas de establecimiento de exenciones, reducciones o bonificaciones tributarias que, en cambio, sí incluía la propuesta incluida en el Informe para la elaboración de una Ley de Fomento de la Economía Social, pág. 156.

42.- Vid. al respecto FERNÁNDEZ FARRERES (2004:32). En particular, debe tenerse en cuenta que el procedimiento ordinario de concesión es, de acuerdo con el artículo 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS), el de concurrencia competitiva, sin perjuicio de la posible aplicación del procedimiento de concesión directa de subvenciones nominativas o, con carácter excepcional, de aquellas en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública (art. 22.2 LGS) o, en su caso, del procedimiento de concurrencia no competitiva si está previsto en la normativa autonómica aplicable, fórmulas posiblemente más idóneas cuando se trate de financiar actividades de interés general realizadas por empresas sociales.

c) Gestión indirecta de servicios locales mediante alguna de las formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (art. 85.2.B) LRBRL) que permitan involucrar a empresas o entidades de la ES, tales como la creación de sociedades cooperativas de economía mixta⁴³ con sujeción a la disposición adicional vigésima novena del TRLCSPP⁴⁴, las concesiones en cuya adjudicación se priorice a las empresas sociales mediante “cláusulas sociales” o la creación de consorcios con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público concurrentes con los de las Administraciones Públicas⁴⁵. Se trataría, en suma, de utilizar la gestión de servicios públicos como una forma de potenciar la ES⁴⁶.

d) Propiciar la participación de las empresas sociales en los procedimientos municipales de contratación mediante la inclusión en los pliegos de condiciones de “cláusulas sociales”, sea de forma directa en relación con la admisión de licitadores (reservas de contrato), sea de forma indirecta mediante la introducción de criterios de carácter social en la valoración, como criterios de desempate, como variantes o mejoras o como condiciones especiales de ejecución de los contratos⁴⁷, en la medida en que lo permita la legislación aplicable⁴⁸.

43.- En su redacción originaria, el artículo 85 LRBRL preveía expresamente como forma de gestión indirecta de servicios públicos las cooperativas legalmente constituidas cuyo capital solo parcialmente perteneciese a la entidad local. Tras su reforma por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, dicho artículo remite a las formas previstas para la gestión de servicios públicos en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, entre las cuales se incluyen, como fórmula de gestión indirecta, las sociedades de economía mixta en las que la Administración participe, por sí o por medio de una entidad pública, en concurrencia con personas naturales o jurídicas (actualmente, art. 277.d) TRLCSPP). En cualquier caso, el artículo 104.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), sigue refiriéndose a las cooperativas dentro de esta fórmula de gestión indirecta. Por otra parte, la disposición adicional primera de la Ley estatal de Cooperativas (Ley 27/1999, de 16 de julio) establece que podrán ser calificadas como sociedades cooperativas sin ánimo de lucro las que gestionen servicios de interés colectivo o de titularidad pública siempre que sus estatutos recojan las condiciones allí previstas. También algunas leyes autonómicas de cooperativas prevén la figura de la cooperativa de servicios públicos, como la valenciana (art. 99 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana –Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo), la andaluza (art. 107 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas) y, singularmente, la recientemente aprobada ley catalana 12/2015, de 9 de julio, cuyo artículo 154.6 establece de forma muy explícita que “[las] Administraciones Públicas han de promover la cooperación público-privada con entidades de la economía social en diversos ámbitos, entre los cuales los de innovación, gestión de equipamientos y servicios públicos, actuaciones comunitarias, promoción económica, participación ciudadana, vivienda social, seguros, financiación personal y empresarial, educación, sanidad, servicios sociales y salud pública”. Sobre las cooperativas de servicios públicos puede consultarse RODRIGUEZ SOLA (1993).

44.- El apartado primero de esta disposición establece lo siguiente: “Los contratos públicos y concesiones podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra capital público y privado, siempre que la elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en esta Ley para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto, y en su caso, las relativas al contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado, y siempre que no se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado”.

45.- De acuerdo, actualmente, con el artículo 87 LRBRL, aunque debe tenerse en cuenta que este precepto quedará derogado con efectos de 2 de octubre de 2016 de acuerdo con la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ley a la que habrá que estar a partir de entonces y sin perjuicio, en su caso, de los correspondientes desarrollos autonómicos. Dicha ley regula los consorcios en los artículos 118 a 127, definiéndolos como “entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y diferenciada, creadas por varias Administraciones Públicas o entidades integrantes del sector público institucional, entre sí o con participación de entidades privadas, para el desarrollo de actividades de interés común a todas ellas dentro del ámbito de sus competencias” (art. 118.1) que “podrán realizar actividades de fomento, prestaciones o de gestión omni de servicios públicos y cuantas otras estén previstas en las leyes” (art. 118.2).

46.- Vid., en este sentido, la interesante aportación de ORTIZ GARCÍA (2015) en torno a la iniciativa económica local como forma de potenciar el bien común mediante fórmulas de gestión indirecta sensibles hacia la economía social y solidaria.

47.- Sobre los distintos tipos de cláusulas sociales vid. BERNETE GARCÍA (2013).

48.- Vid., a este respecto, LARRAZABAL ASTIGARRAGA (2006).

e) Promoción y participación de los municipios en empresas sociales (empresas de inserción⁴⁹, centros especiales de empleo⁵⁰ o sociedades cooperativas no lucrativas de iniciativa social o de integración sociolaboral⁵¹).

Enunciado de forma sintética y no exhaustiva el abanico de potestades instrumentales con las que los municipios podrían potenciar a la ES, nos interesa, sobre todo, poner de manifiesto algunas limitaciones que les afectan y que derivan también, en buena medida, de la última reforma del régimen local.

Debe tenerse en cuenta, de entrada, y aunque pueda parecer una obviedad, que el ejercicio por los municipios de todas estas potestades, y no sólo de las de carácter financiero, únicamente cabe en orden a la consecución de sus intereses propios, es decir, en el ejercicio de sus competencias⁵². De manera que la efectiva o potencial recentralización de competencias que implica la LRSAL también es susceptible de provocar, como efecto reflejo, una reducción de la posibilidad de ejercer sus poderes instrumentales en pro de la potenciación de la ES.

Así, la concesión de subvenciones, habida cuenta de la correlación que debe darse entre las decisiones sobre gasto público de cada Administración y sus competencias materiales, acaba viéndose afectada por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera no sólo de forma directa, es decir, por las propias restricciones al gasto público local que estos principios comportan por sí mismos –equilibrio presupuestario, sostenibilidad financiera, regla del gasto–, sino también de forma inducida, por cuanto se encuentran, como ya hemos señalado, en la base de la justificación de la reforma de las competencias de los municipios⁵³. Es decir, una efectiva reducción de compe-

49.- Posibilidad prevista en el artículo 6 de la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción y en leyes autonómicas de empresas de inserción social como la valenciana (art. 3.3 de la Ley 1/2007, de 5 de febrero) o la catalana (art. 5 de la Ley 27/2002, de 20 de diciembre).

50.- Según artículo 45 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre).

51.- De acuerdo con lo previsto en la respectiva ley autonómica de cooperativas (p.e., arts. 98 y 114 del Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunitat Valenciana –Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo) o, en su caso, en el artículo 106 de la ley estatal (Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas), cuya disposición adicional primera establece que podrán ser calificadas como sociedades cooperativas sin ánimo de lucro, además de las que presten servicios de interés colectivo o de titularidad pública, las que realicen actividades económicas que conduzcan a la integración laboral de las personas que sufran cualquier clase de exclusión social y en sus Estatutos recojan expresamente las condiciones allí previstas.

52.- Conforme señala la STC 156/2011, de 18 de octubre, del siguiente modo: "la determinación sustancial de esta doctrina es que el poder de gasto del Estado no puede concretarse y ejercerse al margen del sistema constitucional de distribución de competencias, pues no existe una competencia subvencional diferenciada resultante de la potestad financiera del Estado. La subvención no es un concepto que delimite competencias (SSTC 39/1982 y 179/1985), ni el solo hecho de financiar puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda competencia sobre los variados aspectos a que puede dar lugar la actividad de financiación (SSTC 39/1982, 144/1985, 179/1985 y 146/1986) al no ser la facultad de gasto público en manos del Estado título competencial autónomo (STC 13/1992, F. 4)» [STC 128/1999, de 1 de julio, F. 7 B)]. Entre las más recientes puede verse la STC 178/2015, de 7 de septiembre de 2015. Entre la doctrina, vid., al respecto, SESMA SÁNCHEZ (1996:69-92).

53.- Como señala BELLO PAREDES (2015:12), el nuevo modelo local surgido de la LRSAL se caracteriza, desde el punto de vista de la financiación, por el siguiente esquema: "Para las materias enumeradas en el artículo 25.2 LRBRL los municipios cuentan con la participación en los ingresos del Estado; las atribuidas o delegadas por los legisladores sectoriales, sobre todo autonómicos, deben prever dotación económica y las competencias "impropias" afrontadas con los ingresos propios de los municipios".

tencias limitará, como consecuencia derivada, el ámbito de los fines que pueden perseguir los municipios a través de sus políticas de subvención y, en general, al resto de potestades instrumentales señaladas.

En tal sentido, nula o escasa relevancia tendrá para los municipios, -al menos para los de menor población, que son la gran mayoría-, el reconocimiento de la condición de entidades prestadoras de Servicios de Interés Económico General a los centros especiales de empleo, a las empresas de inserción y a cualesquiera otras entidades de la ES que tengan por objeto igualmente la inserción laboral de colectivos en riesgo de exclusión (art. 5.4 LES). Este reconocimiento supone que las subvenciones concedidas a estas entidades podrán alcanzar los 500.000 € en un período de tres años⁵⁴. Es evidente, sin embargo, que sólo los grandes municipios, y quizás algunos de mediana dimensión, disponen de suficiente capacidad financiera para otorgar subvenciones por importes tan elevados. Lo que no quiere decir, desde luego, que tal reconocimiento resulte criticable o, ni siquiera, que resulte contradictorio con lo aquí expuesto, pues, a fin de cuentas, incluso podría decirse que esta medida es en cierto modo coherente con la efectiva o, al menos, potencial recentralización de competencias municipales, aunque no quepa, por supuesto, adivinarle tal intención al autor de la norma.

Por otro lado, una efectiva recentralización de competencias podría erigirse en un nuevo valla-dar a la participación de las empresas de la ES en la gestión indirecta de servicios públicos locales o en la contratación pública local en general. No es, obviamente, una consecuencia jurídica o de naturaleza cualitativa, sino puramente cuantitativa y, desde luego, susceptible de afectar a todo tipo de pequeñas o medianas empresas, pero puede tener una incidencia particular en relación con la ES. En tal sentido, escasa relevancia tendrá la progresiva ampliación legal de la posibilidad de introducir “cláu-sulas sociales” en la contratación pública, cuyo ejemplo más reciente es el artículo cuarto de la Ley 31/2015⁵⁵, si las empresas sociales quedan excluidas *de facto* de tales procedimientos por simples razones de escala.

54.- Como recuerda el preámbulo de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social, cuyo artículo Tercero.Uno introdujo en la LES dicho precepto, anteriormente el máximo era de 200.000 € en el mismo periodo de tres años.

55.- Este precepto legal modifica la disposición adicional quinta del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, cuyo apartado 1, párrafo primero, dispone ahora lo siguiente: “Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros o a través del órgano competente en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, se fijarán porcentajes mínimos de reserva del derecho a participar en los procedimientos de adjudicación de determinados contratos o de determinados lotes de los mismos a Centros Especiales de Empleo y a empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción, que cumplan con los requisitos establecidos en dicha normativa para tener esta consideración, o un porcentaje mínimo de reserva de la ejecución de estos contratos en el marco de programas de empleo protegido, a condición de que al menos el 30 por ciento de los empleados de los Centros Especiales de Empleo, de las empresas de inserción o de los programas sean trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social”. Es decir, se establece un cierto grado de obligatoriedad en la inclusión de reservas de contrato al tiempo que se hacen extensivas a las empresas de inserción y se rebaja el porcentaje de empleados que deben ser trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión, de acuerdo con el artículo 20 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la directiva 2004/18/CE, con el artículo 24 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la adjudicación de contratos de concesión y con el artículo 38 de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE, directivas a cuya transposición completa se anticipa esta modificación.

No puede desdeñarse, en la misma línea, la repercusión que puede alcanzar la introducción por la LRSAL del “coste efectivo”⁵⁶ de los servicios locales como parámetro de racionalización que puede condicionar las decisiones de los municipios relativas a la forma de prestación de tales servicios o suponer, incluso, que queden relevadas del ejercicio mismo de las competencias que justifican su prestación⁵⁷. Es en este punto donde, como ya anticipábamos, cobran protagonismo las Diputaciones provinciales, a las que se atribuyen ahora nuevas competencias funcionales que refuerzan su papel dentro del conjunto de la Administración local en detrimento de la autonomía de los municipios.

Así, el nuevo artículo 116.ter LRBRL, sobre cuya constitucionalidad o no todavía debe pronunciarse el TC, establece que todas las Entidades Locales, -también, por tanto, las Diputaciones-, calcularán antes del día 1 de noviembre de cada año el coste efectivo de los servicios que prestan, partiendo de los datos contenidos en la liquidación del presupuesto general y, en su caso, de las cuentas anuales aprobadas de las entidades vinculadas o dependientes, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. De este precepto únicamente parece desprenderse la obligación de comunicación del coste efectivo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, pero, como señala CORCUERA TORRES (2015:9-10), sin perjuicio de que pueda tener otras consecuencias positivas o negativas en el futuro, la LRSAL también da relevancia a dicho concepto en la regulación de otros aspectos de entre los que nos interesa destacar su incidencia sobre la prestación de servicios municipales obligatorios⁵⁸.

Así, el artículo 26.2 LRLBRL atribuye a las Diputaciones o entidades equivalentes la coordinación de determinados servicios de los municipios con población inferior a 20.000 habitantes⁵⁹, pudiendo proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas la prestación directa por la Diputación o la implantación de fórmulas de gestión compartida a través de consorcios, mancomunidades u otras fórmulas⁶⁰. Y, si bien los municipios pueden asumir la prestación y coordinación de dichos servicios, deberán justificar para ello ante la diputación correspondiente que pueden prestarlos con un coste

56.- Concepto con el que sustituyó, ya en el proyecto de LRSAL, al mucho más controvertido de “costes estándar”, lo que, en opinión de VELASCO CABALLERO (2004b:76) aliviaba, en buena medida, el análisis constitucional del proyecto legislativo.

57.- Sobre la función de este parámetro vid. BASSOLS COMA (2014:37).

58.- También se refiere el autor a su incidencia en relación con las competencias propias de las Diputaciones (art. 36 LRBRL), las formas de gestión de los servicios públicos (art. 85.2 LRBRL), el incremento de financiación en planes provinciales y subvenciones (art. 36.2.a) LRBRL y la posibilidad prevista en la nueva disposición adicional decimoquinta del TRLRHL en aras a la gestión integrada de servicios.

59.- Se trata de los siguientes servicios: recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales, limpieza viaria, acceso a los núcleos de población, pavimentación de vías urbanas y alumbrado público. SOUVIRÓN MORENILLA (2014:88-93) entiende “[que] las diputaciones –o entidades equivalentes– puedan coordinar y, en su caso, asumir la prestación de los servicios municipales obligatorios mínimos, constituye quizá lo más destacable de la reforma de la LRLBRL en el plano competencial”. Para un análisis más exhaustivo de la competencia atribuida a las Diputaciones en este sentido pueden consultarse también GARCÍA RUBIO (2014:290), MEDINA GUERRERO (2014:153-154), SALVADOR CRESPO (2014:132) y ZAFRA (2014:51). Sobre el impacto potencial de dicha medida vid. NOGUERA (2015:338-340).

60.- En relación con la regulación de mancomunidades y consorcios debe señalarse que el fundamento jurídico 8 de la STC 41/2016 estima que las previsiones de la disposición transitoria undécima de la LRSAL y el artículo 57 LRBRL en la redacción que le dio dicha ley son constitucionales desde la perspectiva del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, con la única salvedad del inciso “el Órgano de Gobierno de” incluido en el párrafo tercero de dicha disposición transitoria por la extralimitación que supone indicar de forma precisa el órgano autonómico al que corresponde iniciar y resolver el expediente de disolución de una mancomunidad que regula el precepto.

efectivo menor que el derivado de la forma de gestión propuesta por la misma. Debe tenerse en cuenta, en este sentido, que según el artículo 6 de la Orden HAP/2075/2014 de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las Entidades Locales⁶¹, en los casos de gestión indirecta el coste efectivo vendrá determinado por la totalidad de las contraprestaciones económicas que abone la entidad local al contratista, incluidas las contraprestaciones en concepto de precio del contrato, así como, en su caso, las subvenciones de explotación o de cobertura del precio del servicio⁶². Es decir, el coste efectivo debe determinarse de acuerdo con criterios estrictamente económicos, condenándose al ostracismo la posible modulación de aspectos sociales.

En cualquier caso, esta y otras medidas refuerzan significativamente el papel de las Diputaciones provinciales, cabildos, consejos insulares o entidades equivalentes (SALVADOR CRESPO, 2014:132), abocando, en potencia, a la concentración en estas entidades de la prestación de determinados servicios o, al menos, de la toma de decisiones sobre los modos de gestión aplicables por los municipios⁶³, lo que puede conducir, también en relación con servicios públicos que siguen siendo competencia de estos últimos, a una disociación entre competencia material y ejercicio efectivo de la misma y, por tanto, a una elevación del nivel territorial de la contratación pública y, quizás, a que quede limitada *de facto* la opción por fórmulas de externalización que permitan involucrar en la prestación de servicios públicos municipales a las entidades de la ES⁶⁴, por mucho que el resultado sea, finalmente, mucho menos incisivo para la autonomía municipal que el previsto en el Anteproyecto de Ley sometido a la consideración del Consejo de Estado, como ha señalado algún autor (MEDINA GUERRERO; 2014:149-150).

61.- Por su parte, la Resolución de 23 de junio de 2015, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, especifica los elementos incluidos en los anexos de dicha Orden.

62.- Añade dicho artículo que en los casos de gestión indirecta en los que la retribución del contratista se perciba directamente por éste de los usuarios, el coste efectivo vendrá determinado por los ingresos derivados de las tarifas que aquellos abonen, así como, en su caso, por las subvenciones de cobertura del precio del servicio que pudieran corresponder a la entidad local a la que corresponde la titularidad del servicio.

63.- Sobre el nuevo protagonismo de las Diputaciones en la coordinación de los servicios municipales y en la prestación de los servicios obligatorios, vid. BASSOLS COMA (2014:32-34), lo que no obsta, según el citado autor, a que a instancias de las Diputaciones se impulsen fórmulas asociativas como las mancomunidades de municipios. Este autor destaca también la relevancia del parámetro "coste efectivo", en especial para las Diputaciones, "para poder afrontar con solvencia su nuevo protagonismo en relación con los municipios, todo ello con el fin de substituir el mero voluntarismo en el diseño de estas políticas" (2014:37). Por su parte, SOUVIRÓN MORENILLA (2014:88-93) entiende "[que] las diputaciones –o entidades equivalentes– puedan coordinar y, en su caso, asumir la prestación de los servicios municipales obligatorios mínimos, constituye quizá lo más destacable de la reforma de la LBRL en el plano competencial".

64.- Señala BOIX PALOP (2015:66) que la reforma conduce a "la externalización de ciertos servicios, y su agregación en muchos casos a escala provincial", y que esto "inevitablemente va a conducir a que empresas más grandes y menos implantadas localmente adquieran cada vez un mayor protagonismo". Pues bien, siendo evidente que la externalización de servicios es una vía para involucrar a las entidades de la ES en su prestación, lo que compensa posibles reticencias respecto de la privatización de la gestión de servicios públicos, también lo es, a la inversa, que tal agregación puede suponer su alejamiento en muchos casos de la posibilidad real de que aquellas participen en la misma. Sobre el modelo de gobierno local al que conduce la LRSAL, en este sentido, vid. NAVARRO YÁÑEZ (2014:226-227), para quien, "[en] general, se configura una estrategia de reforma que se acerca más al "modelo de agencia local" que al modelo de gobierno local fuerte orientado a la provisión de servicios de bienestar a la ciudadanía". Y, como señala el autor previamente, si esta segunda estrategia "da lugar a coaliciones de gobernanza plurales en donde participan actores institucionales, económicos y de la sociedad civil", aquella, "en cambio, incentiva las coaliciones con el mundo empresarial, la privatización de servicios, y no solo un menor nivel de satisfacción con estos, sino una mayor diferencia entre ciudadanos con mayor y menor estatus socioeconómico".

6.- Algunas reflexiones finales a modo de conclusión

El todavía incierto panorama de las competencias municipales abierto por la LRSAL, aunque menos tras la reciente STC 41/2016, no impide, desde luego, identificar espacios de convergencia entre los intereses propios de los municipios y muchos ámbitos típicos de actuación de las entidades de la ES en los que las relaciones entre aquéllos y éstas pueden estrecharse mediante políticas municipales conscientemente dirigidas a tal fin. Dado el modesto objetivo de este trabajo se requieren, sin duda, ulteriores desarrollos que, con mayor profundidad analítica, indaguen no sólo acerca del encaje legal de las concretas fórmulas aquí señaladas, sino acerca de su viabilidad teniendo en cuenta, además del marco legal aplicable, la variopinta realidad municipal y la propia diversidad que muestra la ES.

Resulta difícil vaticinar, por esto mismo, cuál será el impacto real que puede llegar a tener la última reforma del régimen local sobre las posibilidades de arbitrar desde el ámbito municipal políticas de fomento y de colaboración con la ES como las aquí señaladas. Quizás resulte excesivo afirmar en estos momentos, por ello, que la reforma del régimen local operada por la LRSAL constituye un mayor obstáculo a las políticas municipales favorecedoras de la ES que otros frenos como el simple desconocimiento o la falta de sensibilidad de los políticos municipales hacia la ES, o la lógica precaución de los responsables técnicos ante la complejidad añadida que comporta atender a criterios sociales, por ejemplo, en la contratación pública. No lo es, en cambio, afirmar que la LRSAL, -o, si se prefiere, los objetivos de carácter financiero que la inspiran-, dificultan la tarea de aquéllos municipios que ya hayan adoptado en el pasado o que deseen adoptar en el presente y en el futuro inmediato una política más activa en tal sentido.

En suma, la reforma del régimen local no impide que los municipios sigan ejerciendo o que puedan asumir el ejercicio de las competencias de las que se ven privados como regla de principio, si bien por vías que implican ahora algún grado de tutela por parte de Administraciones públicas de ámbito territorial superior y en las que pueden encontrarse con impedimentos antes inexistentes, es decir, los derivados directa o indirectamente de la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Aun así, cabe pensar de forma posibilista que la última reforma local no debe abocar necesariamente a una marginación de la ES dentro de las políticas locales globalmente consideradas. A fin de cuentas, todo depende de cómo acaben despejándose todas las incógnitas que suscitó la LRSAL sobre la ubicación definitiva del ejercicio de muchas de las competencias que, bajo títulos diversos, venían ejerciendo los municipios y, en definitiva, de las decisiones que se adopten desde instancias territorialmente superiores con competencia para desarrollar sus previsiones. No es descabellado pen-

sar, en tal sentido, que las Comunidades Autónomas acabarán optando, -como, de hecho, ya están haciendo-, por seguir residenciando en los municipios la prestación de determinados servicios de su competencia ligados al Estado del Bienestar, singularmente los de educación y servicios sociales, por alguna de las vías que siguen siendo posibles tras la STC 41/2016, si bien a través de una reforzada tutela, particularmente de carácter financiero, ejercida sobre la Administración local por el Estado y por las Comunidades Autónomas con competencia estatutaria para ello.

Es evidente, por otra parte, que la clave de bóveda de la cuestión radica en garantizar la suficiencia financiera de los municipios, pues, asegurada ésta, el principio de proximidad despliega toda su lógica a favor de la intervención de los municipios en la ejecución de determinadas políticas de bienestar social⁶⁵. Como también es evidente, a nuestro juicio, que la falta de capacidad de los municipios de menor dimensión no debe conducir necesariamente a la centralización en las Diputaciones de la prestación de muchos servicios que quizás puedan ubicarse de forma más óptima en niveles territoriales intermedios a través de fórmulas asociativas o consorciadas que la última reforma local, desde luego, no excluye, y que resultarían más propicias para fortalecer la colaboración entre la ES y la Administración local.

Todo depende, en suma, de decisiones políticas que la LRSAL ha dejado pendientes o, en cualquier caso, que no impide y que bien pueden orientarse, en alguna medida, a favor de la ES.

7.- Bibliografía

- AGUILAR RUBIO, M. & VARGAS VASSEROT, C. (2012): "Las cooperativas sin ánimo de lucro en la prestación de Servicios Públicos. Análisis de su fiscalidad", *Sociedad y Utopía. Revista de Ciencias Sociales*, 40, 403-435.
- ALGARRA PAREDES, A. & ROMERA JIMÉNEZ, O. (2015): "Una reflexión sobre los resultados obtenidos por la Administración local en el marco de la reforma del artículo 135 de la Constitución Española", *REALA*, 3, enero-junio, nueva época.
- ALMEIDA CERREDA, M. (2014a): "El incierto futuro de los servicios sociales municipales", *Anuario de Derecho Municipal* 2013, 7, 93-120.

⁶⁵.- Como se reconoce expresamente en la más reciente Ley 45/2015, de 14 de octubre, de Voluntariado, cuyo artículo 19, bajo la rúbrica "Colaboración de las entidades locales", ordena a éstas, como Administraciones públicas más cercanas a las personas destinatarias de las acciones de voluntariado, promover en sus términos el desarrollo del voluntariado en los ámbitos a que se refiere el artículo 6 la Ley, "como instrumento para ampliar el conocimiento de la población respecto a los recursos comunitarios y para vincular a la ciudadanía con su contexto social, económico y cultural más próximo".

- ALMEIDA CERREDA, M. (2014b): "La redelimitación de las competencias de los municipios en materia de educación, sanidad, salud y servicios sociales y su transferencia parcial a las Comunidades Autónomas". En VVAA (2014c), 113-165.
- ALMONACID LAMELAS, V. (2014): "El escenario competencial tras la LRSAL: problemas –y posibles soluciones- del nuevo sistema de determinación de los servicios públicos municipales", *El Derecho*, disponible en: http://www.elderecho.com/tribuna/administrativo/LRSAL_11_712180003.html.
- ALONSO MAS, M.J. (2005a): "Comentario al artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local: competencias municipales (I)". En: *Estudios y Comentarios Legislativos (Civitas). Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Aranzadi.
- ALONSO MAS, M.J. (2005b): "Comentario al artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local: competencias municipales (II)". En: *Estudios y Comentarios Legislativos (Civitas). Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Aranzadi.
- ALONSO MAS, M.J. (2005c): "Comentario al artículo 25 de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local: competencias municipales (III)". En: *Estudios y Comentarios Legislativos (Civitas). Comentarios a la Ley Básica de Régimen Local*, Aranzadi.
- ALONSO MAS, M.J. (2014): "El nuevo régimen de las competencias municipales". En: Domingo Zaballo, M.J. (Coord.), *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2014, 153-186.
- ARENILLA SÁEZ, M. (2014): "El nuevo sistema de competencias locales". En: VVAA (2014b), 15-55.
- ARIAS MARTÍNEZ, M.A. (2014): "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 las Administración local", *Revista de Administración Pública*, 194, 373-410.
- ARNÁEZ ARCE, V.M. & ATXABAL RADA, A. (2013): "Las cooperativas de utilidad pública e iniciativa social. Aspectos administrativos y fiscales", *Boletín de la Asociación internacional de Derecho Cooperativo*, 47, 199-228.
- ALMAZOR ESCARTÍN, L. & PUIG VENTOSA, I. (2005): "Introducción de criterios sociales en las ordenanzas fiscales municipales", *Tributos Locales*, 48, 89-98.
- ARGUDO PÉRIZ, J.L. (2007): "Las Cooperativas sin ánimo de lucro: ¿vuelta a los orígenes o respuesta a nuevas necesidades sociales?", *Revista Vasca de Economía Social*, 3, 179-201.
- BASSOLS COMA, M. (2014): "La racionalización de la Administración local en el marco de la sostenibilidad financiera: panorama general", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, 21-48.
- BEL DURÁN, P. & LEJARRIAGA PÉREZ DE LAS VACAS, G: *Desarrollo de actuaciones conjuntas entre las empresas de economía social y las Agencias de Desarrollo Local*, <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eec/documentacion/10%20eec%20www%2009%20EEC%20ASALMA%20Economia%20Social%20y%20Desarrollo%20Local.pdf> (consultado el 12-10-2015).

- BELLO PAREDES, S.A. (2015): "Las competencias locales: balance de situación", *REALA*, nueva época, nº extraordinario.
- BERNETE GARCÍA, J. (2013): "Cláusulas sociales en la contratación pública: nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local", *Cuadernos de Trabajo Social*, 26-1, 85-94.
- BOIX PALOP, A. (2014): "Sentido y orientación de la Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración local: autonomía local, recentralización y provisión de servicios públicos locales", *REALA*, nueva época, nº 2.
- BOIX PALOP, A. (2015): "La reforma local de 2013 y sus consecuencias sobre la prestación de servicios públicos". En: *VVAA* (2015b), 61-78.
- CEPES-EOI (2013): *El impacto socioeconómico de las entidades de la economía social*, Fundación EOI, Madrid, 2013.
- CORCUERA TORRES, A. (2015): "Aspectos financieros de la reforma local", *REALA*, nueva época, nº Extraordinario.
- DÍAZ-FONCEA, M. & MARCUELLO, C. (2012): "Las empresas sociales en España: concepto y características", *Revista Vasca de Economía Social*, 8, 143-164.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2004): "La aplicabilidad de la Ley general de subvenciones a las Entidades Locales y, en particular, a las diputaciones provinciales en el ejercicio de sus competencias de cooperación económica a los municipios", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 5, 7-33.
- FONT i LLOVET, T. (2014): "La incidencia de la reforma local española en el ámbito sanitario: competencias y organización. En especial, los consorcios sanitarios", *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3, 599-618.
- FORCADELL i ESTELLER (2014): "Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2003, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local". En: *VVAA* (2014b), 58.
- FUENTES I GASÓ, J.R. (2015): "Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña", *R.V.A.P.*, 101, 55-88.
- GALÁN GALÁN, A. (2012): *La reordenación de las competencias locales: duplicidad de Administraciones y competencias impropias*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
- GALÁN GALÁN, A. (2015): "La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *REALA*, nueva época, nº extraordinario.
- GARCÍA RUBIO, F. (2014): "La provincia como entidad local. Un análisis tras la Ley de Racionalización". En: *VVAA* (2014b), 195-303.
- JÍMENEZ ASENCIO, R. (2014): "Competencias municipales "disponibles": régimen jurídico y algunos problemas pendientes", *Estudios y Comentarios*, INAP.

- JIMÉNEZ SOTO, I. (2015): "Evolución y configuración de los servicios deportivos locales. Un acotamiento a propósito de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *REALA*, nueva época, nº 3.
- LARRAZABAL ASTIGARRAGA, E. (2016): "La influencia de la nueva regulación sobre contratación pública en materia de cláusulas sociales", *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 292-312.
- LÓPEZ-CÓZAR NAVARRO, C., PRIEDE BERGAMINI, T. & DEL ARCO JUAN, J. (2015): "La empresa social. Experiencias innovadoras a través del deporte", *REVESCO*, 119, 107-131.
- LOZANO SERRANO, C. (1990): *Consecuencias de la jurisprudencia constitucional sobre el Derecho financiero y Tributario*, Civitas, Madrid.
- MEDINA GUERRERO, M. (2014): "La reforma del régimen local: una honda transformación de las relaciones intergubernamentales", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, 147-161.
- MONTESINOS OLTRA, S. (2012): "Ley de Economía Social, interés general y regímenes tributarios especiales", *CIRIEC-España. Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 23, 9-35.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. (2014a): "Competencias municipales: competencias delegadas e impropias", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, 71-79.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I. (2014b): "Las competencias de las entidades locales". En: *VVAA* (2014c).
- NAVARRO YÁÑEZ, C.J. (2014): "Regímenes locales de bienestar: rasgos principales y algunos efectos", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, 216-228.
- NOGUERA TUR, J. (2015): "Promoción económica y empleo". En: *VVAA* (2015b), 317-354.
- NOGUERA TUR, J. & SCARDACCIONE, G. (2015): "Impacto de la LRSAL en los procesos de desarrollo local", [Documento en línea] <http://blog.garapen.net/2015/05/impacto-de-la-lrsal-en-los-procesos-de-desarrollo-local-3/>
- ORTÍZ GARCÍA, M. (2015): "La iniciativa económica local o la gestión de los común para el bien común". En: *VVAA* (2015), 365-425.
- RIVERO ORTEGA, R. (2015): "Oportunidades, riesgos y resultados reales de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *REALA*, nueva época, nº extraordinario.
- RODRÍGUEZ SOLÁ, C. (1993): "La Cooperativa como forma de gestión de los servicios públicos locales", *Revista de Estudios de Administración local y autonómica*, 260, 761-782.
- SALVADOR CRESPO, M. (2014): "Las competencias de las diputaciones provinciales en la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, 126-144.

- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. (2014): "El régimen de competencias locales y el dilema de la esfinge". En: *VVAA* (2014b), 139-156.
- SOUVIRÓN MORENILLA, J.M. (2014): "Competencias propias y servicios mínimos obligatorios de los municipios en la reciente reforma del régimen local básico", *Cuadernos de Derecho Local (QDJ)*, 34, 80-97.
- TARDÍO PATO, J.A. (2014): "La reforma local española de 2013 y las competencias educativas", *Revista de Educación*, 366, 113-135.
- UCEDA, X. & MARTÍNEZ, L. (Coords.) (2015): "Servicios sociales municipales en la Comunidad Valenciana". En: *VVAA* (2015b), 207-234.
- VELASCO CABALLERO, F. (2014): "La ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local en el sistema de derecho local". En: *VVAA* (2014), 43-82.
- VELASCO CABALLERO, F. (2014b): "Títulos competenciales y garantía constitucional de autonomía local en la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local". En: *VVAA* (2014b).
- VELASCO CABALLERO, F. (2015): "Desarrollos normativos autonómicos de la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local", *Anuario de Derecho Municipal 2014*, Madrid, 8, 21-53.
- VIDAL MONFERRER, R. (2014): "Competencias locales en materia de educación, sanidad, servicios sociales y servicios de contenido audiovisual". En: *VVAA* (2014), 217-239.
- VV.AA. (2014a): *Reforma del Régimen Local. La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: Veintitrés Estudios*, Coord: M.J. Domingo Zaballos, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- VV.AA. (2014b): *La reforma de 2013 del régimen local español*, Coord: J.A. Santamaría Pastor, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid.
- VV.AA. (2014c): *La reforma del régimen local. Comentario a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*, Dir: T. Quintana López; Coord: A. Casares Marcos, Tirant lo Blanch, Valencia.
- VV.AA. (2015): *Análisis de las repercusiones de la reforma local sobre la organización, competencias y servicios de las Entidades Locales*, Dir: F. García Rubio, INAP, 2015.
- VV.AA. (2015b): *Democracia desde abajo. Nueva agenda para el gobierno local*, Eds: J. Romero y A. Boix, Publicacions de la Universitat de València.
- ZAFRA VÍCTOR, M. (2014): "Doble inconstitucionalidad de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local", *Cuadernos de Derecho Local (QDL)*, 34, 49-67.